



**TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR
SIPIL NEGARA PADA PILKADA KOTA BANDAR LAMPUNG
(Studi di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung)**

SKRIPSI

Diajukan untuk Melengkapi Tugas- tugas dan Memenuhi Syarat- syarat Guna
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Dalam Ilmu Syariah

Oleh:

Abdillah Afandi
NPM: 1521020002

Jurusan : Siyasah Syar'iyah (Hukum Tata Negara)

FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
1440 H / 2019 M

**TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR
SIPIIL NEGARA PADA PILKADA KOTA BANDAR LAMPUNG
(Studi di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung)**

SKRIPSI

Diajukan untuk Melengkapi Tugas- tugas dan Memenuhi Syarat- syarat Guna
Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Dalam Ilmu Syariah



Oleh:

**Abdillah Afandi
NPM: 1521020002**

Jurusan : Siyasah Syar'iyah (Hukum Tata Negara)

**Pembimbing I : Prof. Dr. H. Moh. Mukri, M.Ag
Pembimbing II : Frenki, M.Si**

**FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
1440 H / 2019 M**

ABSTRAK

Netralitas adalah suatu keadaan tidak memihak; netral. Netralitas Aparatur Sipil Negera mutlak diperlukan mengingat tugas dan kedudukan ASN sebagai abdi negara, abdi masyarakat dan pelayan publik. Sebagai upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta agar memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Tapi berbeda dengan yang terjadi di Kecamatan Teluk Betung Selatan pada saat pemilukada Bandar Lampung Tahun 2015. Walau tidak tercatat sebagai anggota partai politik, namun ASN di kecamatan tersebut turut serta membantu tim sukses salah satu calon walikota/ wakil walikota Bandar Lampung mencari masa atau suara untuk mendukung calon. Hal tersebutlah yang menyebabkan perlunya mengadakan penelitian tentang netralitas ASN dalam Pemilukada Bandar Lampung tahun 2015 dan ditinjau menurut perspektif fiqh siyasah.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah mengapa ASN tidak netralitas dalam pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015 di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung, dan bagaimana tinjauan Fiqh Siyasah tentang netralitas Aparatur Sipil Negeri (ASN) tersebut. Tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui ASN tidak netralitas dalam pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015 di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung, dan untuk mengetahui tinjauan Fiqh Siyasah tentang netralitas Aparatur Sipil Negeri (ASN) tersebut.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian lapangan (*field research*), bersifat deskriptif normatif. Sumber data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder, metode pengumpulan data menggunakan metode interview, observasi dan dokumentasi. Sedangkan untuk pengolahan data dilakukan melalui tahapan pengecekan kembali, klasifikasi, dan verifikasi. Kemudian menganalisis data menggunakan metode analisis data yang bersifat kualitatif dengan menggunakan pendekatan berfikir induktif

Setelah menggunakan metode dalam menemukan jawaban permasalahan, maka dapat disimpulkan bahwa ASN dalam Pemilukada Walikota/ Wakil Walikota Bandar Lampung tahun 2015 di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung tidak bersifat netral, karena memberikan dukungan kepada calon Walikota/ Wakil Walikota. Mereka membantu dari luar Tim Sukses atau menjadi tangan panjang Tim Sukses dalam memperoleh suara. Menurut perspektif fiqh siyasah, ASN di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung yang tidak netral pada Pemilukada Kota Bandar Lampung tahun 2015 telah melanggar apa yang disumpahkan yakni tidak mentaati undang-undang yang ditetapkan oleh pemerintah. Ini artinya ketidaknetralan ASN Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung telah berlawanan dengan ketentuan dalam Islam. Hal ini disebabkan karena sumpah (*al-qasam*) yang diucapkannya telah diingkarinya. Ungkapan *al-qasam* pada sumpah ASN di atas (ungkapan Demi Allah) merupakan term yang sama pada *al-qasam* dalam perspektif Islam, seperti ungkapan "*uqsimu bi Allah*" (saya bersumpah dengan nama Allah).



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH**

Alamat: Jl. Letkol H. Endro Suratmin, Sukarampe, Bandar Lampung 35131 Telp. (0721) 783260

PERSETUJUAN

Tim pembimbing, setelah mengoreksi dan memberikan masukan-masukan secukupnya, maka skripsi saudara:

Nama : **Abdillah Afandi**
NPM : **1521020002**
Fakultas : **Syariah**
Jurusan : **Siyasah Syar'iyah**
Judul Skripsi : **TINJAUAN FIQIH SIYASAH TERHADAP
NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA
PADA PILKADA KOTA BANDAR
LAMPUNG (Sudi di Kantor Kecamatan
Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung)**

DISETUJUI

Untuk dimunaqosyahkan dan dipertahankan dalam sidang monaqosyah Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.

Pembimbing I

Pembimbing II


Prof. Dr. H. Moh. Mukri, M.Ag.


Frenki, M.Si.

NIP: 195904161987031002

NIP: 198003152009011017

**Mengetahui
Ketua Jurusan Siyasah Syar'iyah**


Drs. Susiadi AS, M.Sos.I.

NIP: 195808171993031002



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH**


Alamat: Jl. Letkol H. Endro Suratmin, Sukarame, Bandar Lampung 35131 Telp. (0721) 783260

PENGESAHAN

**Skripsi dengan judul: TINJAUAN FIQIH SIYASAH
TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA
PADA PILKADA KOTA BANDAR LAMPUNG (Sudi di
Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar
Lampung), Disusun oleh: ABDILLAH AFANDI, NPM:
1521020002, Fakultas: Syariah, Jurusan: Siyasa Syar'iyah
Telah diujikan dalam sidang Munaqasyah Fakultas Syari'ah pada
hari/tanggal: Senin, 15 April 2019**

TIM MUNAQASYAH

Ketua : Eko Hidayat, S.Sos., M.H. (...)

Sekretaris : Ahmad Syarifuddin, S.H.I., M.H. (...)

Penguji I : Dr. Liky Faizal, Sos., M.H. (...)

Penguji II : Frenki, M.Si. (...)

**Mengetahui
Dekan Fakultas Syariah**

Dr. Alamsyah, M.Ag
NIP. 19700911997031002



MOTTO

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul*

(nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang

sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya),

jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu

lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.(QS. An-Nisa: 59).¹

¹ Departemen Agama RI., *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Bandung: Lajnah Pentashih Mushaf Al-Qur'an, 2007), h. 72.

PERSEMBAHAN

Karya tulis ini penulis persembahkan pada orang-orang yang selalu mendukung terselesaikannya karya ini, diantaranya :

1. Abahku Drs. KH. Suprpto dan Umi ku Hj. Halimah Tusa;diyah, S.Ag., M.Pd.I yang telah memberikan dukungan moril maupun materil serta do'a yang tiada henti untuk kesuksesanku.
2. Bapak dan ibu dosen pembimbing, penguji dan pengajar, yang selama ini telah tulus dan ikhlas meluangkan waktunya untuk menuntun dan mengarahkanku, memberikan bimbingan dan pelajaran yang tiada ternilai harganya, agar aku menjadi lebih baik.
3. Saudara-saudaraku, keluarga, Kakak M. Ichsan Nawawi Sahal dan adikku tersayang Lintang Ayu Sa'adah, yang senantiasa menemani, membantu, memberikan dukungan, semangat, dan do'anya untuk keberhasilan ini.
4. Kekasih tercinta Novilia, sahabat dan teman tersayang, HTN B angkatan 2015, KKN Kelompok 153 Kampung Tanjung Jaya Lampung Selatan, tanpa semangat, dukungan dan bantuan kalian semua takkan mungkin aku sampai disini, terimakasih untuk canda tawa, tangis dan perjuangan yang kita lewati bersama dan terimakasih untuk kenangan manis yang telah terukir selama ini.
5. Almamater tercinta UIN Raden Intan Lampung, khususnya fakultas Syari'ah yang selalu kubanggakan yang telah memberikan aku banyak pengalaman dan kenangan.

RIWAYAT HIDUP

Abdillah Afandi, seorang anak yang dilahirkan di Kelurahan Gedong Pakuon Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung tepatnya pada hari Minggu tanggal 08 Maret 1998 yang merupakan anak kedua dari tiga bersaudara, putra dari pasangan abah Drs. H. Suprpto dan Umi Hj. Halimah Tusa'diyah, S.Ag., M.Pd.I.

Jenjang pendidikan penulis yaitu:

1. Sekolah Dasar Negeri (SDN) 1 Sumur Putri Bandar Lampung pada tahun 2003 dan lulus pada tahun 2009.
2. Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTsN) 1 Tanjung Karang Bandar Lampung lulus pada tahun 2012.
3. Madrasah Aliyah Negeri (MAN) 02 Bandar Lampung lulus pada tahun 2015.
4. Pada tahun yang sama diterima sebagai mahasiswa UIN Raden Intan Lampung pada Program Studi Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Syari'ah.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Syukur *Alhamdulillah* penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan nikmat, taufiq dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini, yang disusun sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana Hukum Islam pada jurusan Jinayah Siyasah di Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung. Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad Saw, para sahabat, keluarga dan pengikutnya.

Penyelesaian skripsi ini, penulis banyak menerima bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, serta dengan tidak mengurangi rasa terima kasih atas bantuan semua pihak, rasa hormat dan terimakasih penulis sampaikan kepada:

1. Dr. Alamsyah, M.Ag selaku Dekan Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung, yang telah banyak memberikan bimbingan dan masukan kepada mahasiswa;
2. Prof. Dr. H. Moh. Mukri, M.Ag selaku pembimbing I dan Frenki, M.Si selaku Pembimbing II, yang telah menyediakan waktu dan memberikan bimbingan dengan ikhlas dan sabar yang sangat berharga dalam mengarahkan dan memotivasi penulis hingga terselesaikannya skripsi ini;
3. Drs. Susiadi AS., M.Sos.I, selaku ketua prodi Siyasah Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung terimakasih atas dorongan dan bantuannya selama penyusunan skripsi ini.
4. Guru-guruku di Sekolah Dasar (SD), Madrasah Tsanawiyah (MTs) dan Madrasah Aliyah (MA) yang telah memberikan pengetahuan dan pengalaman kepadaku

sehingga mampu melanjutkan pada tingkat Perguruan Tinggi, terimakasih atas pengetahuannya, semoga menjadi amal jariyah;

5. Seluruh dosen Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung yang telah mendidik dan mengajarkan ilmu pengetahuan yang bermanfaat hingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ini;
6. Seluruh staf dan karyawan tata usaha Fakultas syari'ah, perpustakaan fakultas dan perpustakaan pusat UIN Raden Intan Lampung yang telah memberikan fasilitas dan bantuannya dalam menyelesaikan karya tulis ini;
7. Semua pihak dari dalam maupun dari luar yang telah memberikan dukungannya, sehingga karya tulis ini dapat terselesaikan;
8. Sahabat-sahabat angkatan 2015 Program Studi Siyasah yang tak dapat kusebut satu persatu, yang selalu memberikan motivasi guna menyelesaikan karya tulis ini;

Penulis sadar bahwa skripsi ini masih banyak kekurangan dan jauh dari kesempurnaan, mengingat kemampuan yang terbatas. Untuk itu kepada para pembaca kiranya dapat memberikan masukan dan saran-sarannya serta kritikan, sehingga penelitian ini akan lebih baik dan sempurna di masa mendatang.

Akhirnya penulis berharap semoga karya tulis ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi para pembaca pada umumnya.

Bandar Lampung, Desember 2018.
Penulis

Abdillah Afandi
NPM. 1521020002

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
MOTTO	v
PERSEMBAHAN	vi
RIWAYAT HIDUP	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Penegasan Judul	1
B. Alasan Memilih Judul	3
C. Latar Belakang Masalah	4
D. Rumusan Masalah	9
E. Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
F. Metode Penelitian	10
BAB II NETRALITAS PEGAWAI PEMERINTAH PADA PEMILIHAN PEMIMPIN MENURUT FIQH SIYASAH	19
A. Pengertian Pegawai Pemerintah dalam Islam	19
B. Sejarah Pegawai Pemerintahan dalam Islam	36
C. Tugas dan Wewenang Pegawai Pemerintah dalam Islam	38
D. Sikap Pegawai Pemerintah Pada Pemilihan Pemimpin dalam Islam	41
E. Konsep <i>Fiqh Siyasah Dusturiyah</i>	57
BAB III NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PILKADA KOTA BANDAR LAMPUNG DI KECAMATAN TELUK BETUNG SELATAN BANDAR LAMPUNG	69
A. Pengertian Aparatur Sipil Nergara	69

B. Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Menurut Undang-Undang	76
C. Gambaran Umum Aparatur Sipil Negara Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung	85
D. Sikap Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kota Bandar Lampung di Kecamatan Teluk Betung Selatan	94

BAB IV TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PILKADA KOTA BANDAR LAMPUNG DI KECAMATAN TELUK BETUNG SELATAN..... 103

A. Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Kota Bandar Lampung di Kecamatan Teluk Betung Selatan	103
B. Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Kota Bandar Lampung di Kecamatan Teluk Betung Selatan Menurut Fiqh Siyasah	124

BAB V KESIMPULAN 130

A. Kesimpulan	130
B. Saran	131
C. Penutup	132

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Nama Camat Pemimpin Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung Tahun 2018	89
2. Jumlah Penduduk Menurut Kelurahan, Jenis Kelamin, dan <i>Sex Ratio</i> di Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2018.....	91
3. Jumlah Penduduk Menurut Golongan Umur dan Jenis Kelamin di Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2018	91
4. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Jenis Kelamin di Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2018	93
5. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Tingkat Pendidikan di Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2018	95



BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Untuk menghindari terjadinya kesalahan interpretasi di kalangan pembaca terhadap judul skripsi **TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PILKADA KOTA BANDAR LAMPUNG (Studi Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung)**, maka perlu mengemukakan pengertian beberapa istilah pada judul tersebut, yaitu sebagai berikut:

Tinjauan adalah pemeriksaan yang teliti, penyelidikan, kegiatan pengumpulan data, pengolahan, analisa dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk memecahkan suatu persoalan.²

Fiqh Siyasah adalah salah satu aspek hukum yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.³

Tinjauan Fiqh Siyasah berarti mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami); pandangan; pendapat tentang suatu konsep yang berguna untuk mengatur dan mengurus kehidupan manusia tentang ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan bagi manusia itu sendiri.

² Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), h. 157.

³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 4.

Netralitas berasal dari kata “netral” yang berarti tidak memihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak). Jadi netralitas (kenetralan) adalah keadaan dan sikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun atau bebas.⁴ Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.⁵

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶

Pilkada atau pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk setempat yang memenuhi syarat. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi, Bupati dan wakil Bupati untuk Kabupaten, Wali Kota dan Wakil Wali Kota adalah untuk Kota.⁷

Kota Bandar Lampung merupakan Ibukota Provinsi Lampung, pusat kegiatan pemerintahan, sosial, politik, pendidikan dan kebudayaan, dan pusat kegiatan perekonomian daerah Lampung. Kota Bandar Lampung memiliki letak yang strategis

⁴ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, h. 688.

⁵ Yamin, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar*, (Makasar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, 2012), h. 13.

⁶ Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 1 angka 1.

⁷ Rapung Samuddin, *Fikh Demokrasi: Mengungkap Kekeliruan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik*, (Jakarta: Gozian Press, 2010), h. 83.

karena merupakan daerah transit kegiatan perekonomian antar Pulau Sumatra dan Pulau Jawa sehinggamenguntungkan bagi pertumbuhan dan pengembangan Kota Bandar Lampung sebagai pusat perdagangan, industri, dan pariwisata, Kota Bandar Lampung terdiri dari 20 Kecamatan dan 126 kelurahan.⁸

Berdasarkan penjelasan mengenai pengertian-pengertian pada istilah di atas, dapat disimpulkan bahwa maksud dari judul skripsi ini adalah kajian yang membahas secara jelas dan rinci mengenai persoalan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bandar Lampung menurut tinjauan Fiqh Siyasah di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung.

B. Alasan Memilih Judul

Alasan penulis memilih judul ini disebabkan oleh beberapa hal yaitu:

1. Terindikasi adanya Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan tidak netral pada pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung, hal ini disebabkan karena adanya tekanan dari petahana. Untuk itu persoalan ini perlu diteliti dan di amati berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang ASN).
2. Permasalahan nertalitas Aparatur Sipil Negara (ASN) di KantorKecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Bandar Lampung sangat menarik untuk dikaji

⁸ Badan Pusat Statistik Kota Bandar Lampung, *Kota Bandar Lampung dalam Angka 2017*, (Lampung: BPS Kota Bandar Lampung, 2017), h. 30.

secara mendalam, karena adanya relevansi permasalahan tersebut dengan disiplin ilmu yang dipelajari di program studi Hukum Tata Negara (*Siyasah Syar'iyah*).

C. Latar Belakang Masalah

Sebelum berbicara lebih jauh mengenai ASN, terlebih dahulu perlu diketahui apa yang dimaksud dengan ASN. Pengertian mengenai ASN itu sendiri tertuang pada pasal 1 angka 1 UU No. 5 tahun 2014 yang menyebutkan bahwa ASN adalah profesi bagi PNS yang bekerja pada instansi pemerintah. PNS menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, adalah orang yang bekerja untuk pemerintah atau negara.⁹

Pada tahun 2014 untuk mewujudkan reformasi birokrasi, pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-undang ini menjelaskan dan mempertegas lagi dari netralitas pegawai negeri sipil (PNS) sebagai birokrat yang merupakan bagian dari Negara. Bahkan untuk penyebutan pegawai negeri bukan lagi PNS melainkan ASN yang terdiri dari PNS dan PPPK (pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja) Pasal 9 ayat (2) dari Undang-undang ASN mengatakan bahwa : “pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.”¹⁰ Dan dikeluarkannya Undang-undang ASN yang mengatur asas netralitas tersebut dapat menghasilkan ASN yang bebas dari intervensi publik. Dimana ASN dalam dunia birokrasi sering dijadikan mesin politik.

⁹Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 31.

¹⁰ Pasal 9 ayat (2), Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Asas netralitas berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Netralitas dapat juga diartikan dengan bersikap tidak memihak terhadap sesuatu apapun. Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya pegawai negeri sipil atau ikut serta langsung memihak dan mengkampanyekan pemilihan Kepala Daerah, pemilu, dan pilpres baik secara aktif maupun pasif.¹¹

Persoalan netralitas pegawai negeri sipil (PNS) tidak dapat dipungkiri seperti tidak pernah terselesaikan. Pemerintah telah membuat ragam pengaturan untuk membatasi hubungan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan kegiatan politik praktis guna memperkuat eksistensi dari netralitas. Namun, setiap berlangsungnya kegiatan Pemilihan Umum selalu diwarnai meraknya pemberitahuan tentang pelanggaran netralitas oleh oknum Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan fakta sejarah, kerentanan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam politik praktis dipengaruhi oleh keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah atau menjadi tim sukses dari pasangan calon kepala daerah dengan diiming-iming promosi jabatan. Ini membuat semakin terpuruknya citra pemerintah karena pembangunan sistem kerja yang tidak profesional dan memihak serta menyampingkan asas netralitas.¹²

¹¹Yamin, *Op., Cit.*, h. 13.

¹² Hartini, Sri, et.al, *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada*, (Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 3, No.3, 2014), h. 17.

Pelaksanaan Pilihan Langsung Kepala Daerah (Pilkada) di beberapa daerah di Indonesia, posisi ASN masih dianggap cukup terhormat dan diperhitungkan. Pada posisi seperti itu, menempatkan ASN pada ranah yang strategis menjadi rebutan para kandidat kepala daerah. Para kandidat kepada daerah yakin, satu ASN mampu menarik 5 sampai 10 orang bahkan bisa lebih. Kondisi semacam inilah yang ditengarai menjadi titik rawan ASN tidak netral.

Keterlibatan ASN dalam politik tentunya bukan pertama kali terjadi di Pemilihan Kepala Daerah. Bahwa ASN memiliki posisi yang cukup strategis. Kasus ketidaknetralan dari ASN pada Pilkada Serentak 2015 pun ditemukan di Kota Bandar Lampung. Kecamatan Teluk Betung Selatan yang turut serta dalam pesta demokrasi pemilihan Walikota tersebut pun dapat sorotan dari masyarakat dan Panwaslu Bandar Lampung.

Menurut data awal penelitian, penulis melihat adanya ASN di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan yang turut serta membantu tim sukses calon walikota/wakil walikota Bandar Lampung penggalangan dan memobilisasi masa untuk kemenangan calon mereka. Para ASN di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan juga mengajak sanak saudara untuk ikut memilih calon yang dijagokannya. Kegiatan penggalangan dan memobilisasi masa ini bukan semata-mata untuk dirinya sendiri, tetapi ada beberapa ASN yang mengaku karena diperintahkan atasannya langsung.¹³

¹³ Data awal hasil *interview* pribadi penulis dengan oknum PNS di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung.

Aparatur Sipil Negara dalam Islam di istilahkan dengan *tabi'in* (pengikut). Dimana *tabi'in* diwajibkan untuk patuh dan taat terhadap perintah dan peraturan yang dibuat oleh *ulil amri* (pemerintah).¹⁴ Istilah pegawai pemerintah di dalam Islam tidak terlepas dari sejarah Nabi Muhammad Saw dan para sahabat ketika memimpin pemerintahan. Nabi Saw sebagai kepala negara bertanggung jawab penuh melantik dan mengangkat dewan penasihat (*mustasyar*), sekretaris (*kātib*) staf khusus, ajudan, (*rusul*), juru bicara, staf ahli (*syu'arā dan kutabā'*), gubernur, kepala daerah, dan pejabat umum (*wali*), manajer lokal atau pejabat sipil (*ru'asā'*), pengawas (*nākib*), hakim dan jaksa (*quḍāt*), dan pejabat serta petugas pasar dan keuangan (*ṣāhib al-sūq*). Setiap lembaga negara yang bertugas mengurus rakyat bertanggung jawab penuh kepada kepala negara dan diawasi oleh badan pengawas khusus yang tergabung dalam majlis *nuqabā'*. Struktur kekuasaan juga dibagi dalam perwakilan, dalam situasi mendesak dan darurat, Nabi akan melantik pejabat khusus, tentunya setelah melalui musyawarah dengan dewan penasihat.¹⁵

Negara Madinah juga membentuk “departemen” yang membidangi administrasi pemerintah (*diwānal-Insya'*), yang bertugas dalam penulisan dokumen politik, wahyu, undang-undang keselamatan, dokumen negara, perjanjian, pengutusan wakil keamanan, pelaksanaan institusi diplomatik (*sifarah*), sistem risalah, terjemahan bahasa asing untuk tujuan dakwah dan hubungan bilateral, perlindungan keamanan dalam masa perang dan perdamaian.¹⁶

¹⁴<http://repository.radenintan.ac.id/2477/1/SKRIPSI.pdf>, (Diakses pada 06 Agustus 2018).

¹⁵ Tabari, Abu Jakfar Muhammad ibn Jarir, *Tarikh al-Rasul wa al-Muluk*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1992), Jilid 2. h. 571.

¹⁶<http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/inright/article/viewFile/1273/1101>, (Diakses pada 01 Oktober 2018).

Sedangkan dalam Islam seorang pegawai yang netral itu harus yang amanah, ia harus berlaku adil, tidak memihak dan berbuat curang. Masalah keadilan Allah SWT. tegaskan di dalam al-Qur'an yaitu:

أَوْغْنِيَّاكُمْ ۚ إِنَّ وَالَاقْرَبِينَ الْوَالِدِينَ وَأَنْفُسَكُمْ عَلَى وَلَلَّهِ شُهَدَاءُ بِالْقِسْطِ قَوْمٍ كُنُوا أَمْنُوا الَّذِينَ يَتَأْتِيهَا
خَيْرًا تَعْمَلُونَ بِمَا كَانَ اللَّهُ فَإِنْ تُعْرَضُوا أَوْ تَلَوُّوا أَوْ أَنْ تَعْدِلُوا أَنْ أَهْوَى تَتَّبِعُوا فَلَا يَهْمَا أُولَى فَأَلَّهُ فَقِيرًا

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan”. (QS. An-Nisa: 135).¹⁷

Ketidakadilan hanya akan mengakibatkan terjadinya kerusakan, dimana orang yang salah diberi amanah, sedangkan orang yang benar dituduh sebagai pembuat onar. Ketidakadilan akan semakin mempercepat terjadinya kericuhan, kegaduhan bahkan kehancuran jika dilakukan oleh seorang pemimpin atau penguasa, sementara tidak ada satu pihak pun yang memberikan pertimbangan pendapat.¹⁸

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dan untuk itulah maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian lebih mendalam dengan mengangkat judul: **TINJAUAN *FIQH SIYASAH* TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL**

¹⁷ Saifuddin Prospek Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia, Jurnal Al-adalah Vol. 14, Nomor 02, 2017 (Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga) h. 466 (One-line), tersedia di <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/view/2516/2396>

¹⁸ <https://www.hidayatullah.com/kajian/gaya-hidup-muslim/read/2017/01/04/109128/109128.html>, (Diakses pada 01 Oktober 2018).

**NEGARA PADA PILKADA KOTA BANDAR LAMPUNG (Studi Kantor Kecamatan
Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung).**

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Mengapa Aparatur Sipil Negeri (ASN) tidak netral dalam Pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015, di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung?
2. Bagaimana tinjauan *Fiqh Siyasah* tentang Netralitas Aparatur Sipil Negeri (ASN) dalam Pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015 di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung?

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui Aparatur Sipil Negeri (ASN) tidak netral dalam pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015, di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung.
- b. Untuk mengetahui tinjauan *Fiqh Siyasah* tentang Netralitas Aparatur Sipil Negeri (ASN) dalam Pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015 di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini:

a. Secara teoritis:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum tata negara dalam bidang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dan diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan informasi yang berguna bagi akademisi sebagai bahan referensi yang mendukung bagi pelaksanaan pembelajaran maupun penelitian dalam bidang yang sama.

b. Secara praktis:

Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung di dalam menyelenggarakan pilkada secara adil demi kepentingan umum, dan diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan positif bagi pihak Panwaslu Kota Bandar Lampung, agar penyelenggaraan Pilkada dimasa mendatang dengan pengawasan yang lebih efektif, sehingga netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat dijamin.

F. Metodologi Penelitian

Menurut Mardalis, metode dapat diartikan sebagai suatu cara untuk melakukan suatu teknis dengan menggunakan fikiran secara seksama untuk mencapai tujuan, sedangkan penelitian sendiri merupakan upaya dalam bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta secara sistematis untuk

mewujudkan kebenaran.¹⁹Sedangkan menurut Kartini Kartono, metode penelitian dapat diartikan sebagai: “Cara-cara berfikir dan berbuat yang dipersiapkan dengan baik-baik untuk mengadakan penelitian dan untuk mencapai tujuan penelitian.”²⁰

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa metode penelitian merupakan suatu ilmu pengetahuan yang membahas tentang cara-cara yang digunakan dalam mengadakan penelitian yang berfungsi sebagai acuan atau cara yang dilakukan untuk mendapatkan informasi data secara akurat. Untuk mencapai pengetahuan yang benar, maka diperlukan metode yang mampu mengantarkan peneliti mendapat data yang valid dan otentik. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Jenis Penelitian

Dilihat dari jenisnya, penelitian ini termasuk dalam penelitian lapangan (*field research*). Menurut Kartini Kartono, penelitian lapangan (*field research*) yaitu penelitian lapangan yang dilakukan dalam kancah kehidupan yang sebenarnya.²¹ Dimana penelitian ini dilakukan di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung terkait dengan netralitas Aparatur Sipil Negera pada Pilkada Kota Bandar Lampung , dan penelitian ini dilakukan dengan melihat hal-hal yang berkaitan dengan masalah yang diteliti yaitu netralitas Aparatur Sipil Negera pada Pilkada Kota Bandar Lampung ditinjau dari *fiqh siyasah*.

¹⁹Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), Cet. Ke-7, h. 24.

²⁰ Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, (Bandung: Mandar Maju, 2006), Cet. Ke-7, h. 20.

²¹*Ibid.*, h. 32.

Selain menggunakan penelitian lapangan (*field research*), jenis penelitian ini adalah penelitian kepustakaan, yaitu pengumpulan data dan informasi dengan bantuan referensi buku-buku, majalah, jurnal yang terdapat di ruang perpustakaan.²² Jadi yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu mengadakan penelitian dengan cara membaca, menelaah dan mencatat bahan dari berbagai literatur yang berhubungan langsung dan yang mempunyai relevansi dengan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu khususnya tentang netralitas Aparatur Sipil Negera pada Pilkada Kota Bandar Lampung ditinjau dari *fiqh siyasah*.

2. Sumber Data

Sumber data ialah tempat atau orang dimana data di peroleh.²³ Sedangkan data adalah fakta yang di jaring berdasarkan kerangka teoritis tertentu.²⁴ Bila dilihat dari segi sumber datanya, maka pengumpulan data dapat menggunakan sumber primer, dan sumber sekunder, yaitu sebagai berikut:

a. Data Primer

Sumber data primer adalah data-data yang di peroleh langsung dari sumber pertama.²⁵ Dengan demikian, maka data primer dalam penelitian ini adalah data yang diambil dari sumber pertama berupa hasil wawancara

²²*Ibid.*, h. 33.

²³Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), Edisi Revisi III Cet. Ke-4, h. 107.

²⁴M. Saad Ibrahim, *Metodologi Penelitian Hukum Islam*, (Malang: Universitas Islam Negeri, 2006), h. 22.

²⁵Soejono Soerkanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), h. 12.

dengan informan yang dianggap tepat untuk di ambil datanya. Sedangkan informan yang dimaksud dalam hal ini adalah orang-orang yang duduk dalam jabatan struktur di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung dan sumber pendukung lain yang menunjang hasil penelitian ini.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah data-data yang berasal dari tangan kedua, ketiga dan seterusnya. Artinya data tersebut satu atau lebih dari pihak yang bukan peneliti sendiri, dan yang bukan di usahakan sendiri pengumpulanya oleh peneliti, misalnya data yang berasal dari biro statistik, buku, majalah, koran, dan sebagainya.²⁶

Sedangkan data yang termasuk data sekunder dalam penelitian ini adalah data yang berasal dari dokumen-dokumen yang berkenaan dengan Netralitas Aparatur Sipil Negara seperti buku-buku yang relevan dengan pembahasan ini, serta sumber yang lain berupa hasil laporan penelitian yang masih ada hubungan dengan tema yang di bahas sebagai pelengkap yang dapat di korelasikan dengan data primer. Data tersebut adalah bahan tambahan yang berasal dari sumber tertulis yang dapat di bagi atas sumber buku majalah ilmiah, sumber dari arsip, dokumen pribadi, disertasi atau tesis, jurnal dan dokumen resmi.²⁷

3. Populasi dan Sampel Penelitian

²⁶ Bambang Songgono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), h. 114.

²⁷ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), Cet. Ke-X, h. 159.

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas: obyek / subyek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk mempelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.²⁸ Menurut Nana Sudjana, populasi adalah “Sumber data yang artinya sifat atau karakteristik dari sekelompok subyek, gejala atau obyek”.²⁹

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa populasi adalah semua unit analisa yang akan diteliti sehingga dapat diambil kesimpulan secara umum, atau seluruh obyek yang akan menjadi fokus penelitian. Populasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Aparatur Sipil Negara yang bekerja di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung yang berjumlah 22 orang sebagai Pegawai Negeri Sipil dan 8 orang berstatus Non Pegawai Negeri Sipil atyau Kontrak Daerah, sehingga jumlah keseluruhan populasi dalam penelitian ini sebanyak 30 orang.

Untuk mewakili populasi yang telah ditetapkan dalam penelitian ini maka diperlukan sampel sebagai cerminan guna menggambarkan keadaan populasi dan agar lebih memudahkan dalam melaksanakan penelitian. Sebagaimana Suharsimi Arikunto, berpendapat bahwa sampel adalah “Sebagian atau wakil populasi yang diteliti”.³⁰

²⁸ Sugiono, *Metode Penelitian Administrasi*, (Bandung: Alfabeta, 2009), h. 57.

²⁹ Nana Sudjana, *Pedoman Penyusunan Skripsi, Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1996), h. 23

³⁰ Suharsimi Arikunto, *Op.cit.*, h. 62

Berdasarkan keterangan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan sampel adalah wakil yang telah dipilih untuk mewakili populasi. Sampel ini merupakan cerminan dari populasi yang sifat-sifat akan diukur dan mewakili populasi yang ada. Penentuan besarnya sampel merujuk pada pendapat Suharsimi Arikunto bahwa: “Untuk sekedar ancer-ancer, maka bila subyeknya kurang dari 100 lebih baik diambil semua sehingga penelitiannya merupakan penelitian populasi. Selanjutnya jika jumlah subyeknya lebih besar dapat diambil antara 10-15% atau 20-25% atau lebih”.³¹

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka karena jumlah populasi dalam penelitian ini kurang dari 100 orang yaitu berjumlah 30 Aparatur Sipil Negara yang bekerja di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung, maka penulis akan mengambil seluruh sampel yang ada dalam penelitian ini sehingga penelitian yang penulis lakukan merupakan penelitian populasi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

a. Metode Wawancara (*Interview*)

Wawancara yaitu teknik pengumpulan data yang menggunakan pedoman berupa pertanyaan yang diajukan langsung kepada obyek untuk mendapatkan respon secara langsung, dimana interaksi yang terjadi antara

³¹*Ibid.*, h. 104

pewawancara dan obyek penelitian ini menggunakan *interview* bentuk terbuka sehingga dapat diperoleh data yang lebih luas dan mendalam.³²

Jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terpadu atau terpimpin, atau istilah lain kebebasan dalam wawancara dibatasi oleh bahan yang telah disiapkan (*guide interview*). Metode ini digunakan untuk mendapatkan data tentang Tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Kota Bandar Lampung di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung.

b. Metode Observasi

Observasi atau pengamatan yaitu metode pengumpulan data dengan mengulas dan mencatat secara sistematis kejadian atau fenomena yang sedang diteliti.³³ Teknik observasi yang digunakan adalah jenis observasi partisipan yaitu pengamat ikut serta dalam kegiatan.³⁴ Metode ini digunakan untuk meneliti dan mengamati data yang dibutuhkan dalam penelitian ini terkait dengan pembahasan penelitian ini yaitu tentang tinjauan *fiqh siyasah* terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Kota Bandar Lampung di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung.

c. Metode Dokumentasi

³² Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasih, 1998), Cet. VII, h. 104.

³³ Ibnu Hadjar, *Dasar-Dasar Metodologi Pembahasan Kualitatif dalam Pendidikan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), h. 125.

³⁴ Kartini Kartono, *Op.Cit.*, h. 204.

Metode dokumentasi adalah kumpulan data variabel yang berbentuk tulisan,³⁵ atau “mencari data mengenai hal-hal atau sesuatu yang berkaitan dengan masalah variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, dan sebagainya”,³⁶ yang ada hubungannya dengan tema penelitian. Adapun sifat dokumen yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah dokumen resmi internal, yaitu dokumen yang dikeluarkan dan dimiliki oleh pihak Kantor Kecamatan itu sendiri, baik data dokumentasi secara tertulis langsung maupun secara online.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dipahami bahwa dokumentasi yaitu metode untuk mencari data mengenai hal atau variabel yang dapat dijadikan sebagai informasi untuk melengkapi data-data penulis terkait penelitian Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Kota Bandar Lampung di Kantor Kecamatan Teluk Betung Selatan, Bandar Lampung.

5. Metode Pengolahan dan Analisa Data

Metode pengelolaan data pada penelitian ini, menggunakan beberapa langkah. Langkah pertama adalah pengecekan kembali, yaitu memeriksa kembali data-data yang telah diperoleh terutama dari segi kelengkapan dan kejelasan makna, dan data-data yang diperoleh juga harus merupakan data yang diutamakan agar data yang diperlukan lengkap dan akurat. Sedangkan langkah-

³⁵ Koentjaraningrat, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1993), h. 46.

³⁶ Suharsimi Arikunto, *op. cit*, h. 23

langkah yang dilakukan dalam hal ini adalah mengecek keterwakilan dan kelengkapan para informan.

Selanjutnya adalah klasifikasi, yaitu menyusun dan mensestematiskan data yang telah diperoleh ke dalam pola-pola tertentu guna mempermudah pembahasan yang ada kaitanya dengan penelitian yang dilakukan.³⁷ Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam hal ini dengan cara mengklasifikasikan jawaban para informan agar mudah untuk dibaca dan dimengerti sebab jawaban para informan telah dikelompokkan dalam beberapa kategori.

Langka berikutnya adalah verifikasi, yaitu setelah data yang berasal dari jawaban para informan ini terkumpulkan dan tersusun secara sistematis, maka dilanjutkan dengan pemeriksaan kembali agar kebenaran data tersebut diakui. Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam hal ini adalah dengan cara memberikan kembali data hasil wawancara kepada para informan untuk diperiksa kebenarannya.

Tahapan selanjutnya adalah analisa, yaitu upaya bekerja dengan mempelajari dan memilah-milah data menjadi satuan yang dapat dikelola dan menemukan apa yang penting dari apa yang dipelajari.³⁸ Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif. Metode ini merupakan metode analisa data dengan cara menggambarkan keadaan atau status

³⁷ Nana Sudjana dan Ahwal Kusuma, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*, (Bandung: Sinar Baru Algesindo, 2000), h. 84-85.

³⁸ Lexy J. Moleong, *Op. Cit.*, h. 248.

fenomena dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisah menurut katagori untuk memperoleh kesimpulan.³⁹

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti saat itu adalah memecahkan masalah penelitian serta memberikan deskripsi yang berkaitan dengan objek penelitian. Sebagai langkah penutup adalah pengambilan kesimpulan, yang mana pengambilan kesimpulan itu merupakan proses akhir dari sebuah penelitian, dari pengambilan kesimpulan ini akhirnya akan segera terjawab pertanyaan yang ada dalam rumusan masalah didalam latar belakang masalah.

³⁹*Ibid.*

BAB II

NETRALITAS PEGAWAI PEMERINTAH PADA PEMILIHAN PEMIMPIN MENURUT FIQH SIYASAH

A. Pengertian Pegawai Pemerintah dalam Islam

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “pegawai” diartikan sebagai orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya).⁴⁰ Kerja berarti melakukan suatu kegiatan. Koontz dan O'Donnel menyatakan bahwa kerja adalah penggunaan tenaga dalam usaha untuk menyelesaikan atau mengerjakan sesuatu, yang dilakukan secara fisik atau mental, serta secara sukarela maupun terpaksa. Sedangkan menurut B. Renita, kerja dipandang dari sudut sosial, dimana kerja merupakan kegiatan yang dilakukan dalam upaya untuk mewujudkan kesejahteraan umum, terutama bagi orang-orang terdekat (keluarga) dan masyarakat, untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan.⁴¹ Menurut Dewa Ketut, yang beranggapan bahwa kerja adalah sebagai sesuatu rangkuman pekerjaan-pekerjaan, jabatan-jabatan, dan kedudukan yang mengarah pada kehidupan dalam dunia kerja.⁴²

Kaitannya dalam Islam, bekerja bagi seorang muslim adalah suatu keharusan, dimana ia memerlukan upaya yang sungguh-sungguh, dengan mengerahkan segala aset, fikir, dan dzikirnya untuk menunjukan bahwa dirinya adalah sebagai hamba

⁴⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), Cet. Ke-9, Edisi Ke-2, h. 1139.

⁴¹ Pujiono, Maria M. Minarsih dan Andi Tri H., Pengaruh Efficacy Kemampuan Diri Kompetensi Kerja dan Motivasi Kerja Terhadap Kesempatan Kerja dengan Placement Tes sebagai Variabel Intervening, *Journal Management*, Volume 2 No. 2, (Maret 2016), h. 13.

⁴² *Ibid.*

Allah SWT. yang harus memberikan nilai kebahagiaan bagi alam semesta. Maksudnya adalah memakmurkan bumi, Allah SWT. menyuruh manusia untuk berkecimpung dalam dunia ekonomi, bekerja dan berusaha dengan sungguh-sungguh.⁴³ Allah SWT. berfirman dalam QS. al-Mulk ayat 15 yaitu:

هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذُلُولًا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِن رِّزْقِهِ ۚ وَإِلَيْهِ
النُّشُورُ

Artinya: *Dialah yang menjadikan bumi itu mudah bagi kamu, Maka berjalanlah di segala penjurunya dan makanlah sebahagian dari rezki-Nya. dan Hanya kepada-Nya-lah kamu (kembali setelah) dibangkitkan.*(QS. Al-Mulk: 15).⁴⁴

Adapun pegawai atau pekerja yang membantu pemerintah (khlaifah dalam Islam) dalam melaksanakan tugasnya disebut dengan *al-wizarah* (pembantu pemerintah pada tingkat pusat) dan *imarah al-aqaalim* (pembantu pemerintah pada tingkat daerah). Kedua pembantu pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tersebut akan dijelaskan di bawah ini:

1. *Al-Wizarah* (pembantu pemerintah pada tingkat pusat)

Kata *wizarah* di ambil dari kata *al-wazir*, yang berarti berat. Hal ini dikarenakan seorang *wazir* memiliki tugas yang berat. Kepadanyalah

⁴³ Asyraf Muhammad Dawwabah, *Meneladani Keunggulan Bisnis Rasulullah*, (Semarang: Pustaka Nuun, 2006), h. 14-15.

⁴⁴ Departemen Agama RI., *al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Bandung: CV. Diponegoro, 2005), h. 358.

dilimpahkan sebagian-sebagian kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah dan pelaksanaannya. *Wazir* adalah nama suatu kementerian (pegawai pembantu pemerintah) dalam sebuah negara atau kerajaan atau pemerintahan, karena pejabat yang mengepalainya berwenang memutuskan suatu kebijaksanaan publik demi kepentingan rakyat, kerajaan atau negara atau pemerintah yang bersangkutan.

Mengenai kata *wizarah*, terjadi saling berbeda pendapat dikalangan para ulama yang secara garis besar terbagi menjadi tiga, yaitu: Pertama, *wizarah* berasal dari kata *al-wizar* yang berarti beban karena *wazir* memikul tugas yang dibebankan oleh kepala negara kepadanya. Kedua, *wizarah* diambil dari kata *al-wazar* yang berarti *al-majma* (tempat kembali) karena kepala negara membutuhkan pemikiran dan pendapat wazirnya sebagai tempat kembali untuk menentukan dan memutuskan suatu kebijakan negara. Ketiga, *wizarah* juga berasal dari kata *al-azr* yang berarti punggung karena fungsi dan tugas *wazir* adalah sebagai tulang punggung bagi pelaksanaan kekuasaan kepala negara, sebagaimana halnya badan menjadi kuat tegak berdiri ditopang punggung.⁴⁵

Menurut pendapat lain, kata “*wizarah*” diambil dari kata “*al-wazr*” yang berarti “*al-tsugl*” atau berat. Dikatakan demikian karena seorang *wazir* memikul

⁴⁵ Munawir Sajadzali, *Islam dan Tata Negara*, (Jakarta: UI Press, 2011), h. 60.

beban tugas-tugas kenegaraan yang berat. Kepadanyalah dilimpahkan sebagian kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaanya.⁴⁶

Berdasarkan hal tersebut maka dapat ditarik sebuah pemahaman bahwa *wazir* merupakan pembantu atau pekerja pemerintah, negara atau raja atau khalifah dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sebab, pada dasarnya kepala negara sendiri tidak mampu menangani seluruh permasalahan pemerintah tanpa bantuan orang-orang terpercaya dan ahli dibidangnya. Karena kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran *wazir* sehingga sebagian-sebagian persoalan-persoalan kenegaraan yang berat tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada *wazir*. Dengan kata lain *wazir* merupakan tangan kanan kepala negara dalam mengurus pemerintah.⁴⁷

Pengertian *wazir* sebagai pembantu dalam pelaksanaan suatu tugas yang digunakan al-Qur'an ketika menyebutkan tugas Nabi Harun As membantu Nabi Musa As dalam melaksanakan tugas dakwanya kepada Fir'aun sebagaimana dalam al-Qur'an surat al-Furqan ayat 25.

Wizarah bukanlah sesuatu yang baru dan terdapat pada pemerintahan Islam saja. *Wizarah* telah ada sejak zaman pra-Islam. Dalam sejarah Islam, pengertian *wazir* sebagai pekerja dan pembantu dapat dilihat dari peran yang dimainkan oleh Abu Bakar dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan

⁴⁶ Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adillatuhu jilid 8*, (Jakarta: Gema Insani, 2011), h. 346.

⁴⁷ Sayuti Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), h. 10-14.

kenegaraan Nabi Muhammad Saw. Abu Bakar memainkan peran penting sebagai partner setia Nabi Muhammad Saw.⁴⁸

Al-Mawardi sebagaimana yang dikutip oleh Wahbah Az-Zuhaili membagi *al-wizaarah* menjadi dua klasifikasi, yaitu *wizaarah tafwiidh* dan *wizaarah tanfidz*, yaitu sebagai berikut;

a. *Wizaarah tafwiidh*

Wizaarah tafwiidh merupakan imam yang menunjuk seseorang sebagai pembantunya (*wazir*) yang ia pasrahi mengurus berbagai urusan berdasarkan pandangannya sendiri dan memberlakukannya berdasarkan hasil ijtihadnya sendiri. Pada masa sekarang, jabatan ini mirip dengan jabatan perdana menteri. Ini adalah jabatan paling krusial setelah jabatan khalifah, ini karena *wazir mufawwadh* (*wazir* yang memegang jabatan *wizaarah tafwiidh*) memiliki semua kewenangan dan otoritas khalifah, seperti penunjukan dan mengangkat para pekerja yang menjabat di negara, menangani bidang *mazhaalim*, membawahi bidang militer, menunjuk panglima militer, dan melaksanakan urusan-urusan yang menurut pandangannya perlu untuk dilaksanakan.

⁴⁸ Wahbah Az-Zuhaili, *Op.Cit.*, h. 346.

Secara sederhana, *wizaarah tafwiidh* yaitu seseorang yang bekerja dengan memiliki wewenang penuh oleh Imam untuk mengatur dan menyelesaikan masalah dari hasil pendapat pemikiran sendiri. Jabatan ini hampir menyamai dengan kedudukan khalifah (pemimpin negara), dikarenakan seorang *wazir* mempunyai wewenang sebagaimana wewenang yang telah dimiliki oleh Imam seperti merancang hukum-hukum ketatanegaraan, memutuskan urusan-urusan peradilan, memimpin tentara, mengakat panglima, dan lain-lain.⁴⁹

Untuk menduduki jabatan *wazir* ini (pembantu khalifah), seseorang harus memiliki syarat-syarat yang ditetapkan untuk menjadi khalifah kecuali faktor nasab (keturunan Quraisy). *Wazir* sebagai pekerja yang membantu khalifah adalah pelaksana ide ijtihad, karena itu ia harus memiliki sifat-sifat seperti para mujtahid. Lebih dari itu, ia harus memiliki syarat tambahan di samping syarat-syarat yang ditetapkan untuk *Imamah*, yaitu ia harus memiliki keahlian di dalam tugas yang dipercayakan kepadanya, seperti urusan peperangan dan *kharaj*. Kedua bidang itu harus ia kuasai secara detail sebab sewaktu-waktu ia harus terjun langsung menangani keduanya, dan ia juga menugaskan orang lain untuk menanganinya. Tanpa memiliki sifat-sifat mujtahid, ia tidak akan mampu terus menerus terjun langsung kelapangan tanpa menugaskan orang lain untuk mewakili dirinya. Itulah peran *wazir*

⁴⁹ Munawir Sajadzali, *Op.Cit.*, h. 58.

pekerja pembantu khalifah dan dengan peran itu pula strategi politik dapat terarah dengan baik.⁵⁰

Wizaarah tafwiidh adalah seorang pekerja pembantu, yaitu pembantu khalifah dalam menjalankan tugas-tugas kekhalifahan atau pemerintahan. Oleh karena itu *wazir tafwiidh* itu adalah seorang pejabat pemerintah (penguasa), bukan seorang pegawai biasa, tugasnya adalah memelihara berbagai urusan rakyat, bukan melaksanakan aktivitas-aktivitas pegawai biasa yang digaji untuk melaksanakannya.

Di sini *wazir tafwiidh* tidak menangani urusan-urusan administrasi secara langsung, tetapi bukan berarti *wazir tafwiidh* dilarang melakukan aktivitas administrasi apapun. Akan tetapi maksudnya bahwa *wazir tafwiidh* disini tidak boleh dikhususkan untuk menangani tugas-tugas administrasi saja, artinya ia boleh melakukan semua aktifitas secara umum.⁵¹

Wazir tafwiidh tidak disertai untuk menangani urusan-urusan khusus disebabkan karena dia adalah seorang *wazir tafwiidh*. *Wazir tafwiidh* disertai tugas berdasarkan dua hal, yaitu sebagai wakil (wakil khalifah atau pemerintah) dan keumuman wewenang (diberi pekerjaan jabatan yang mencakup segala urusan negara). Jadi *wazir tafwiidh* tidak membutuhkan penyerah baru untuk menjalankan setiap perkara saat khalifah membutuhkan

⁵⁰ Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah Wu Ul-Wilayah Ad-Diniyyah*, (Beirut: al-Maktab al-Islami, 1416), Jilid II, h. 46.

⁵¹ Asy-Syaikh Abdul Qadimi Zulum, *Nizham al-Hukum Fi al-Islam*, (Beirut: Darul Ulum, 2002), Cet. Ke-VI, h. 136.

bantuannya, atau ketika khalifah mengirim dia ke tempat manapun, sebab *wazir tafwiidh* tidak diangkat untuk menangani tugas-tugas khusus. Yang diangkat untuk menangani tugas-tugas khusus wali dengan wilayah (kekuasaan) khusus yaitu seperti kepala hakim (*qadhi al-qudhah*), panglima militer (*amirul jaisy*) dan wali khusus untuk mengurus keuangan (*wali ash-shadaqat*).⁵²

Setelah diketahui tugas dari *wazir tafwiidh*, adapun hak untuk menjadikan seseorang diangkat sebagai *wazir tafwiidh* sekalipun ia memiliki kewenangan yang luas, tetapi ada dua hal yang membedakan dirinya dengan imam, yaitu *pertama*: Imam berhak mengawasi kinerja *wazir tafwiidh* terkait penataan yang dilakukan, otoritas yang dijalankan, dan pengangkatan yang sematkan supaya ia tidak menggunakan kewenangan melebihi imam. *Kedua*: Imam berhak mengawasi tindakan-tindakan *wazir tafwiidh* dan caranya dalam menangani berbagai persoalan supaya ia dapat mendukung tindakan-tindakan yang sesuai dengan kebenaran. Pasalanya, penanganan urusan umat dilimpahkan kepadanya dan berada dalam ijtihadnya.⁵³

Wazir yang disertai tugas dan wewenang tentang pengaturan urusan-urusan (negara dan pemerintah) berdasarkan pikiran dan ijtihad para *wazir* sendiri maupun mengikuti pendapat para hakim. Namun juga berhak menangani kasus criminal baik langsung maupun mewakilkan kepada orang

⁵² Asy-Syaikh Taqiyuddin an-Nabhani, *Ad-Dustur Aw Al-Asbab Al-Mujibah Luhu*, (Terjemah), (Beirut: Darul Ulum, 2009), cet. Ke-2, h. 148.

⁵³ *Ibid.*, h. 50.

lain. Selain itu juga berhak memimpin perang. Dengan kata lain, kewenangan Imam adalah juga kewenangan *wazir*, kecuali tiga hal, yaitu: mengangkat seorang pengganti, seseorang Imam memperbolehkan mengangkat penggantinya sesuai yang ia kehendakinya, tetapi *wazir tafwiidh* tidak memiliki kewenangan tersebut; Seorang Imam diperbolehkan meminta kepada umat untuk mengundurkan diri dari jabatan imam, sedangkan *wazir tafwiidh* tidak memiliki kewenangan tersebut; dan Seorang Imam diperbolehkan memecat jabatan yang dilantik oleh *wazir tafwiidh*, akan tetapi *wazir tafwiidh* tidak punya hak untuk memecat pekerja dan pejabat pembantu yang telah dilantik oleh Imam.⁵⁴

Selain ketiga kewenangan tersebut di atas, penyerahan mandate Imam kepada *wazir tafwiidh* membenarkan dirinya untuk melakukan tugas-tugas Imam. Jika Imam tidak menyetujui tindakan *wazir tafwiidh*, padahal *wazir tafwiidh* telah memutuskan hukum sesuai dengan aturan ataupun menggunakan harta sesuai tempatnya, Imam tidak boleh membatalkan hukum yang telah ditetapkan oleh *wazir tafwiidh* tersebut. Begitu juga ia boleh meminta *wazir tafwiidh* untuk mengembalikan harta yang telah digunakan sesuai pada tempatnya.

Prinsip pokok pekerja ini; setiap hal yang boleh dilakukan oleh *wazir mufawwadh*, atau kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh pemimpin pemerintah juga dimiliki oleh *wazir mufawwadh*. Karena *wazir* ini memiliki

⁵⁴ Al-Mawardi, *Op.Cit.*, h. 45.

wewenang dan otoritas umum yang membawakan seluruh wilayah seperti imam, khalifah tidak boleh mengangkat dua *wazir* ini pada waktu yang sama, sebagaimana tidak boleh mengangkat dua imam sekaligus pada waktu yang sama. Ini karena akan ada potensi terjadi benturan kerja diantara keduanya dalam berbagai langkah dan kebijakan.⁵⁵

Wazir tafwiidh dalam sistem pemerintahan modern atau kontemporer adalah sama dengan pekerja yang memiliki jabatan seperti perdana menteri. Pekerja dengan jabatan perdana menteri yaitu ketua menteri atau seseorang yang mengepalai sebuah kabinet pada sebuah negara dengan sistem parlementer. Biasanya dijabat oleh seorang politikus, walaupun di beberapa negara, pekerja pemerintah dengan jabatan perdana menteri dijabat oleh militer. Dalam banyak sistem perdana menteri berhak memilih dan memberhentikan anggota pekerjaannya, dan memberikan alokasi pekerjaan dengan jabatan tersebut kepada orang lain yang dipilihnya, baik itu karena kesamaan partai maupun faksi politik.

b. *Wizaarah tanfiidz*

Wizaarah tanfiidz adalah *wazir* yang hanya melaksanakan apa yang diperintahkan oleh Imam dan menjalankan apa yang telah diputuskan oleh Imam, misalnya pengangkatan wali dan penyiapan tentara. Ia tidak

⁵⁵ Wahbah Az-Zuhaili, *Op.Cit.*, h. 348.

mempunyai wewenang apapun, jika ia dilibatkan oleh Imam untuk memberikan pendapat maka ia memiliki fungsi sebagai kewaziran, jika tidak dilibatkan ia lebih merupakan perantara (utusan) saja. Oleh karena itu, pegawai pemerintah dengan jabatan ini lebih lemah dari pada *wazir tafwiidh* karena ia harus menjalankan perintah sesuai dari kepala negara. Pegawai dengan jabatan ini menjadi “penyambung lidah” kepala negara dengan rakyatnya. Selain itu, pegawai ini juga berhak member usulan kepada kepala negara. Disini *wazir tanfiidz* berbeda dengan *wazir tafwiidh* kalau *wazir tanfiidz* tidak membutuhkan pelantikan, tetapi sekedar pemberitahuan. Sedangkan untuk *wazir tafwiidh* harus dilantik terlebih dahulu.

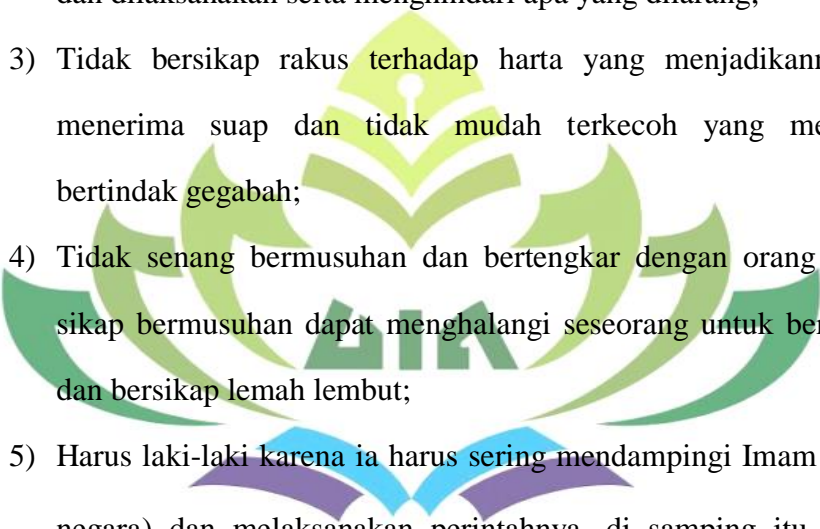
Secara sederhana, *wizaarah tanfiidz* merupakan posisi pekerjaan dengan jabatan yang lebih rendah dari posisi pekerjaan dengan jabatan *wizaarah tafwiidh*. Ini karena *wazir tanfiidz* hanya bertugas menjalankan rencana, pandangan, inisiatif, pengaturan, dan kebijakan imam. *Wazir tanfiidz* adalah penengah atau perantara antara imam dan rakyat serta para pekerja pejabat. *Wazir tanfiidz* bertugas melaksanakan perintah-perintah imam, rencana, kebijakan, dan keputusan-keputusan imam, menyampaikan tembusan kepada orang yang diangkat oleh imam sebagai pejabat atau memberitahukan instruksi imam untuk mempersiapkan pasukan, menyampaikan kepada imam tentang berbagai hal yang berasal dari bawah (rakyat dan para pejabat), serta berbagai kejadian dan kasus yang sedang terjadi. *Wazir tanfiidz* tidak

memiliki wewenang independen untuk membuat aturan, arahan, dan kebijakan. Ia memiliki spesifikasi tugas yang terbatas, yaitu melaporkan kepada khalifah tentang berbagai permasalahan yang ada dan melaksanakan, merealisasikan perintah-perintah khalifah yang disampaikan kepadanya. Penunjukan dan pengangkatan *wazir tanfiidz* cukup dengan adanya izin dan persetujuan, tidak disyaratkan harus dengan prosedur kontrak tertentu dengan khalifah. Juga tidak disyaratkan seorang *wazir tanfiidz* harus berstatus orang merdeka. Ia juga tidak disyaratkan harus orang yang memiliki kapasitas dan kapabilitas sebagai *mujtahid* karena ia tidak boleh memutuskan suatu masalah berdasarkan pandangan dan pendapatnya sendiri.⁵⁶ Jika dikaitkan dengan era modern maka pekerjaan ini sama halnya dengan pegawai-pegawai pemerintah yang mengikuti instruksi dan perintah pemimpin pemerintah pusat tanpa membuat kebijakan dan keputusan sendiri.

Wazir tanfiidz tidak membutuhkan pelantikan, tetap sekedar pemberitahuan. Untuk menjadi *wazir tanfiidz*, tidak diisyaratkan harus merdeka dan berilmu karena ia tidak memiliki kewenangan untuk melantik pejabat yang mensyaratkannya harus merdeka. Ia juga tidak diperbolehkan memberikan keputusan hukum sendiri yang mensyaratkan harus berilmu.

Syarat-syarat *wazir tanfiidz* yaitu:

⁵⁶ *Ibid.*, h. 349.

- 
- 1) Amanah (dapat dipercaya), ia tidak berkhianat terhadap apa yang diamanahkan kepadanya dan tidak menipu jika diminta nasehat;
 - 2) Jujur dalam perkataannya, apa saja yang disampaikan dapat dipercaya dan dilaksanakan serta menghindari apa yang dilarang;
 - 3) Tidak bersikap rakus terhadap harta yang menjadikannya mudah menerima suap dan tidak mudah terkecoh yang menyebabkan bertindak gegabah;
 - 4) Tidak senang bermusuhan dan bertengkar dengan orang lain sebab sikap bermusuhan dapat menghalangi seseorang untuk bertindak adil dan bersikap lemah lembut;
 - 5) Harus laki-laki karena ia harus sering mendampingi Imam (pemimpin negara) dan melaksanakan perintahnya, di samping itu ia menjadi saksi bagi imam;
 - 6) Cerdas dan cekatan, semua persoalan dapat dijelaskan olehnya secara tuntas tanpa menyiksakan kekaburan;
 - 7) Ia bukan tipe orang yang suka menuruti hawa nafsunya, yang dapat menyelewengkannya dari kebenaran menuju kebatilan dan menjadikannya tidak kuasa membedakan antara orang yang benar dan orang yang salah.⁵⁷

Wazir tanfiidz melaksanakan tugas-tugas administrative, bukan tugas-tugas pemerintahan seperti halnya *wazir tafwiidh*. Karena itu *wazir tanfiidz*

⁵⁷ Al-Mawardi, *Op.Cit.*, h. 53.

tidak bisa mengangkat wali, amil dan tidak mengurus urusan-urusan masyarakat. Tugasnya hanyalah tugas administrative untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan tugas-tugas administrative yang dikeluarkan oleh kepala negara atau dikeluarkan oleh *wazir tafwiidh*. Dengan demikian *wazir tanfiidz* dalam hal ini mirip dengan Pegawai Pemerintah yang memiliki jabatan kepala kantor kepala negara atau kementerian pada sistem sekarang, karena tugas utama dari *wazir tanfiidz* yaitu mendampingi pemimpin negara dan melaksanakan perintahnya.⁵⁸

2. *Imarah al-aqaalim* (pekerja pembantu pemerintah pada tingkat daerah)

Pada masa khalifah Umar bin al-Khathab ra. wilayah *Daulah al-Islamiyah* mengalami perluasan yang cukup signifikan sehingga hal itu menuntut adanya pembagian wilayah administrasi menjadi beberapa bagian. Setiap wilayah administrasi memiliki seorang wali atau *amir* (gubernur) yang bertugas mengimami shalat, menyelesaikan berbagai persengketaan, memimpin pasukan dalam peperangan, dan mengumpulkan harta. Perkembangan ini secara otomatis menuntut dan mengilhami para fuqaha untuk mengkaji tabiat berbagai jabatan wilayah yang ada berikut hukum-hukum yang bersentuhan dengan masalah politik dan pengaturan negara yang sesuai dengan jabatan jabatan tersebut.

⁵⁸ H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 77.

Fuqaha lalu membagi jabatan wilayah atau *imarah* menjadi dua, yaitu *Imarah* umum (Pekerja dengan jabatan setingkat gubernur yang memiliki wewenang dan otoritas umum) dan *Imarah Khusus* (pekerjaan dengan jabatan setingkat gubernur yang wewenang, kompetensi, dan otoritasnya sudah dibatasi dan tidak umum lagi). Untuk lebih jelasnya sebagai berikut:

- a. *Imarah* umum (Pekerja dengan jabatan setingkat gubernur yang memiliki wewenang dan otoritas umum)

Imarah umum yaitu pekerjaan dan jabatan yang menangani semua urusan yang berhubungan dengan wilayah atau daerah provinsi, baik yang berkaitan dengan masalah keamanan, pertahanan, maupun yang berkaitan dengan masalah peradilan dan urusan keuangan. *Imarah* umum ada dua macam, yaitu:

- 1) *Imarah istikfaa'* adalah pekerjaan pembantu dan jabatan gubernur yang diperoleh oleh seseorang yang kapabel berdasarkan penunjukan dan pengangkatan oleh imam untuk menjalankan pemerintahan dan kepemimpinan daerah provinsi tertentu sehingga ia memiliki wewenang dan otoritas umum, namun terbatas hanya pada lingkup daerah provinsi yang berada di bawah kepemimpinannya. Sistem *imarah* ini terus berjalan sejak era *al-Khulafa ar-Rasyidun* yang menunjuk para wali atau gubernur untuk memimpin sejumlah daerah

seperti Mesir, Yaman, Syam, dan Irak, sampai pada masa pemerintahan bani Umawi dan era keemasan bani Abbasi.

2) *Imarah istiilaa'* adalah pegawai pemerintah atau kepemimpinan daerah yang didapatkan oleh seseorang secara paksa tanpa menunjukan dan pengangkatan oleh imam atau pemimpin pemerintah, yaitu seperti ada seseorang yang berhasil merebut kekuasaan suatu bagian dari wilayah Islam secara paksa, sebagaimana yang terjadi pada era pemerintahan Abbasiyah kedua, yaitu era negara-negara kecil (*duwailaat*). Dengan demikian, khalifah terpaksa melegitimasi dan mengakui kepemimpinan orang tersebut atas wilayah atau provinsi yang dikuasainya itu serta memasrahkan jalannya pemerintahan dan pengaturan provinsi tersebut pada dirinya. Akan tetapi, hal-hal yang berkaitan dengan agama tetap dipegang oleh Imam atau Pemimpin.⁵⁹

b. *Imarah Khusus* (jabatan setingkat Gubernur yang wewenang, kompetensi, dan otoritasnya sudah dibatasi dan tidak umum lagi)

Imarah khusus yaitu jabatan *Imarah* yang wewenang dan otoritasnya sudah dibatasi pada bidang-bidang kerja tertentu dan tidak umum lagi. Al-Mawardi mengkhususkan wewenang dan otoritas *Imarah* hanya pada urusan urusan keamanan dan pertahanan. Ia mengatakan bahwa *imarah khusus*

⁵⁹ Wahbah Az-Zuhaili, *Op.Cit.*, h. 351

adalah dimana otoritas dan wewenang amir hanya terbatas pada pengurusan masalah militer, pengaturan warga negaranya, melindungi serta mempertahankan kedaulatan dan keutuhan wilayah teritorial negara, melindungi hal-hal yang harus dijaga dan dilindungi. Perlu dicatat bahwa *Imarah* yang berjalan pada masa awal Islam adalah *Imarah* umum kemudian mulai dibatasi otoritas dan wewenangnya dan mengarah kepada *Imarah* khusus bersamaan dengan semakin luasnya wilayah kekuasaan negara semakin kompleksnya sistem administrasi.

Waktu itu Amr bin al-Ash ra. adalah *amir* atau wali Mesir yang memiliki otoritas dan wewenang umum dalam segala bidang, selanjutnya Khalifah Umar bin al-Khaththab ra. mengangkat seseorang yang memegang tugas pengumpulan *kharaj* negeri Mesir, yaitu Abdullah bin Abi Sarah, selanjutnya juga mengangkat seseorang *qadhi* yang menangani urusan kasus persengketaan, yaitu Ka'b Ibnu Sawar, sehingga otoritas dan wewenang *amir* hanya terbatas pada bidang kepemimpinan pasukan dan menjadi imam shalat.⁶⁰

Keahlian seseorang dalam sebuah bidang baik aktifitas apapun maupun akademik tidak berarti pemiliknya memiliki kesholahan individu juga. Terkadang ada seseorang yang memiliki kesholahan perilaku dan iman, akan tetapi tidak memiliki

⁶⁰ *Ibid.*, h. 354.

kapabilitas atau kemampuan tertentu yang menjadikannya insan produktif dalam tugas dan pekerjaannya. Seperti Nabi Yusuf as, seorang nabi yang amanah, beliau tidak menawarkan sebuah pekerjaan untuk dirinya hanya dengan modal mengandalkan kenabian dan ketakwaanya saja, lebih dari itu beliau juga mengandalkan kemampuan dan keahliannya. Pekerjaan pada jabatan itu merupakan amanah, oleh karena itu kita tidak harus ambisius untuk memperolehnya. Bagi yang mempunyai kompetensi atau keahlian dan mempunyai visi misi yang *maslahat* kelak dalam pekerjaannya, maka boleh meminta pekerjaan, dengan ketentuan bahwa ia juga tidak boleh terlalu percaya akan keahliannya, sebaliknya pekerjaan bagi yang tidak punya kompetensi atau keahlian, oleh Allah SWT. disebut sebagai perilaku zhalim dan bodoh, sebagaimana Firman-Nya pada surat Yusuf ayat 54-55, yaitu:

وَقَالَ الْمَلِكُ أَتُؤْنِي بِهِ أَسْتَخْلِصُهُ لِنَفْسِي فَلَمَّا كَلَّمَهُ قَالَ إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مَكِينٌ أَمِينٌ ﴿٥٤﴾ قَالَ
أَجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ ﴿٥٥﴾

Artinya: *Dan raja berkata: "Bawalah Yusuf kepadaku, agar Aku memilih dia sebagai orang yang rapat kepadaku". Maka tatkala raja Telah bercakap-cakap dengan Dia, dia berkata: "Sesungguhnya kamu (mulai) hari Ini menjadi seorang yang berkedudukan Tinggi lagi dipercayai pada sisi kami". Berkata Yusuf: "Jadikanlah Aku bendaharawan negara (Mesir); Sesungguhnya Aku adalah orang yang pandai menjaga, lagi berpengetahuan".*

Serta Surat Al-Ahzab ayat 72 :

إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ تَحْمِلَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا
الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا ﴿٧٢﴾

Artinya: Sesungguhnya kami Telah mengemukakan amanat kepada langit, bumi dan gunung-gunung, Maka semuanya enggan untuk memikul amanat itu dan mereka khawatir akan mengkhianatinya, dan dipikullah amanat itu oleh manusia. Sesungguhnya manusia itu amat zalim dan amat bodoh.

Pekerjaan pada pemerintah merupakan amanah yang kebanyakan orang tidak mampu menunaikannya dengan baik kecuali orang-orang dirahmati dan dibantu oleh Allah SWT. Karena itu Islam mengharuskan mereka yang bekerja dan menduduki jabatan (kekuasaan) adalah orang-orang yang mampu dan kuat terhadap berbagai bujuk rayu setan yang mengajaknya menyalahi janji jabatannya dan menyimpang darinya. Rasulullah Saw tidaklah memberikan pekerjaan dengan jabatan kepada orang-orang yang memintanya karena itu adalah tanda ambisiusnya, yang kebanyakan nafsunya melebihi kemampuannya sebagaimana yang diriwayatkan dari Abdurrahman bin samurah bahwa Nabi saw bersabda: “Wahai Abdurrahman janganlah kamu meminta imaroh (jabatan, kepemimpinan). Sesungguhnya jika engkau diberikannya karena memintanya maka engkau tidak akan dibantu”. (HR. Bukhori).⁶¹

B. Sejarah Pegawai Pemerintahan dalam Islam

⁶¹ Ahmad Muhammad Yusuf, *Ensiklopedi Tematis Ayat al-Qur'an & Hadist*, Jilid 4, (Jakarta: Widya Cahaya, 2009), h. 410.

Pegawai pemerintah dalam catatan sejarah Islam dan peradaban merupakan pekerjaan sebagai pembantu pemerintah yang mendampingi dan memberikan banyak tambahan dan kekuatan serta kekokohan pemerintahan Islam. Bersamaan dengan kekhalifahan Islam dan pemerintahannya yang mengalami masa-masa kemunduran, maka banyak pegawai pemerintah sebagai menteri yang memberikan pengorbanan dan menambah kekokohan dan kekuatan Pemerintah Islam tidak melakukan kudeta terhadap lembaga kekhalifahan yang sedang dan benar-benar mengalami kelemahan. Pekerja pembantu yang memiliki jabatan *wazir* dalam sistem pemerintahan Islam yang telah dikemukakan di atas dikenal dikalangan muslimin sejak masa hidup Rasulullah Saw. Dalam sejarah Rasulullah Saw. disebutkan bahwa Abu Bakar dan Umar dijadikan oleh Rasul sebagai pegawai pembantu sebagai *wazir* beliau. Ketika Rasulullah wafat, kaum muslimin memilih Abu Bakar menjadi khalifah dan ia menjadikan Umar sebagai pekerja yang membantunya sebagai *wazir*. Kemudian diteruskan oleh Utsman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib.

Pada masa dinasti Umayyah, *wizarah* sebagai pekerja pembantu pemerintah merupakan pangkat paling tinggi diseluruh dinasti tersebut. *Wazir* memiliki hak pengawas umum terhadap semua persoalan dalam pemerintahan dan masyarakat, di samping bertindak dengan kekuatan konsultatif. Dia juga mempunyai hak pengawasan terhadap departemen pertahanan atau kemiliteran.

Pada masa Dinasti Abbasiyyah muncul, kedaulatan berkembang. Pekerja pembantu pemerintah yang memiliki pangkat kerajaan tinggi bermunculan.

Pengawasan terhadap tata buku dipercayakan kepada seorang *wazir*, setiap orang tunduk dan mentaati seorang *wazir*. Seorang *wazir* pada masa Abbasiyyah telah menikmati kekuasaan luas seperti kekuasaan khalifah, mengangkat pekerja dengan jabatan dan memberikannya, mengasawi peradilan, pemasukan negara dan lainnya.

Akhirnya dinasti Turki muncul di Mesir. Raja-raja Turki memermalukan dan berencana memusnahkan *wizarah* sebagai pembantu pekerja pemerintah yang telah kehilangan identitasnya, karena para *Amir* mencampakkannya, orang-orang yang cenderung memilikinya demi mengabdikan khalifah yang terbuang, karena sudah mempunyai kekuasaan *Amir*. Dalam daulah Turki, *wazir* sebagai pekerja yang membantu pemerintah bertugas mengumpulkan berbagai bentuk pajak tanah, bea cukai, dan pajak untuk memperoleh hak memilih.⁶²

C. Tugas dan Wewenang Pegawai Pemerintah dalam Islam

Khalifah atau kepala negara memberikan kebijakan-kebijakan pemerintahan untuk melindungi masyarakat seperti memperkuat kekuatan militer, mengadakan logistic militer dan persenjataan, membangun kesiapan dan berbagai dalam bidang pertahanan dan bidang-bidang lainnya. Pelaksanaan tugas-tugas tersebut adalah seorang pekerja pembantu pemerintah yang memiliki jabatan seperti *wazir* atau menteri dan lainnya. Namun jabatan pembantu pekerja pemerintahan yang tertinggi adalah member pertolongan secara umum terhadap segala sesuatu yang berada di

⁶² Mujur Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), Edisi ke-1, h. 37.

bawah pengawasan secara langsung sebab bidang tersebut memiliki kontak langsung dengan penguasa, dan memiliki peran aktif yang dilakukan dalam pemerintahan.⁶³

Adapun bidang tugas yang berhubungan dengan lapisan masyarakat tertentu atau pada lembaga tertentu, maka ia berada di bawah lembaga lain seperti benteng pertahanan, departemen perpajakan, melakukan pengawasan terhadap beberapa permasalahan khusus seperti mengawasi peredaran makanan dan mengawasi percetakan uang logam. Tugas-tugas ini termasuk bidang-bidang khusus, sehingga pelaksanaan tugas-tugas ini harus mengikuti pengawasan lembaga umum yang memiliki pekerja yang membantu pelaksanaan pekerja pemerintah tersebut. Dengan demikian kedudukannya di bawah mereka.

Kondisi semacam ini terus berlanjut dikerajaan-kerajaan sebelum Islam. kemudian datanglah Islam yang memperkenalkan sistem kekhalifahan. Akhirnya, pembagian lembaga-lembaga tersebut terhapuskan secara keseluruhan seiring dengan lenyapnya simbol-simbol kekuasaan duniawi, kecuali sesuatu yang natural seperti kerjasama dan saling membantu, bertukar pendapat, dan perundingan, yang tidak dapat dihapuskan. Sebab hal-hal semacam tersebut harus ada dan memang tidak berlawanan dengan ajaran Islam.

Pengertian *wazir* sebagai pembantu dalam pelaksanaan suatu tugas disebutkan dalam al-Qur'an ketika menyebutkan tugas Nabi Harun membantu Nabi Musa dalam

⁶³ Al-Mawardi, *Op.Cit.*, h. 50.

melaksanakan dakwahnya kepada Fir'aun, hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Firman Allah SWT. surat al-Furqon ayat 35, yaitu:

وَلَقَدْ ءَاتَيْنَا مُوسَى الْكِتَابَ وَجَعَلْنَا مَعَهُ أَخَاهُ هَارُونَ وَزِيرًا ﴿٣٥﴾

Artinya: *Dan Sesungguhnya kami Telah memberikan Al Kitab (Taurat) kepada Musa dan kami Telah menjadikan Harun saudaranya, menyertai dia sebagai wazir (pembantu).*

Menurut sejarah Islam, pengertian *wazir* sebagai pembantu pemerintah dapat dilihat dari peran yang dimainkan oleh Abu Bakar dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad Saw. Abu Bakar memainkan peran penting sebagai patner setia Nabi Muhammad Saw. Diantara yang tercatat dalam sejarah adalah kesetiannya menemani Nabi hijrah dari Makkah ke Madinah. Abu Bakar juga di samping tentunya sahabat-sahabat lainnya sering dijadikan sebagai teman dalam musyawarah memutuskan berbagai persoalan umat. Pada saat-saat terakhir kehidupan Nabi, Abu Bakar pun menjadi pengganti Nabi untuk mengimami umat Islam shalat berjama'ah.⁶⁴

Disamping itu, *wazir* sebagai pekerja pemerintah juga mendapatkan kewenangan untuk melakukan pengawasan administrasi, karena tugasnya mencakup pembagian gaji militer dan hal-hal lainnya. Untuk itu, *wazir* perlu mengawasi pendanaan dan pembagiannya. Begitu juga dengan pengawasan terhadap tulis

⁶⁴ Suyuti Pulungan, *Op.Cit.*, h. 20.

menulis dan surat menyurat agar rahasia kerajaan atau negara tetap terjaga, selain menjaga kualitas dan gaya bahasa agar selalu menarik. Sebab bahasa masyarakat bangsa Arab mulai luntur dan rusak. Seiring dengan perkembangan dan kemajuan kerajaan, maka stempel kerajaan pun dibuat untuk memperkuat keabsahan dokumen-dokumen kerajaan dan agar tidak tersebar secara bebas. Tugas ini juga dilimpahkan kepada *wazir* sebagai pekerja yang membantu pekerjaan pemerintah.

Selain itu, penerapan sistem *wazir* sebagai pekerja pembantu pemerintah pada dasarnya pertama kalinya dilakukan oleh Khalifah Mu'awiyah bin Abi Sufyan. Seorang pekerja pembantu pemerintah berfungsi sebagai pendamping khalifah, memiliki kewenangan untuk menggantikan beban dan tanggung jawab khalifah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari, apabila khalifah tengah berhalangan atau tidak dapat menjalankan pemerintahan karena ada sesuatu halangan, tetapi seorang *wazir* sebagai pembantu pemerintah akan bertanggung jawab kepada khalifah. Karena khalifah memiliki kekuasaan dan kewenangan mutlak. Sehingga diantara syarat yang harus dimiliki seorang *wazir* sebagai pekerja pembantu pemerintah adalah cerdas, cakap, terampil, dapat dipercaya dan mau bekerja keras untuk kemajuan.⁶⁵

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa kata *al-wazir* mempunyai pengertian menyeluruh yang mencakup tugas-tugas yang berhubungan dengan pedang maupun pena, serta berbagai pengertian pembantu pekerjaan pemerintahan dan pembantu penguasa. Bahkan Ja'far bin Yahya tidak jarang

⁶⁵ Al-Mawardi, *Op.Cit.*, h. 49.

p Pegawai Pemerintah Pada Pemilihan Pemimpin dalam I
 alam al-Qur'an, kategori pemimpin biasa dijabarkan ke da
khilafah, sebagaimana yang terdapat pada QS. al-Furqan (25
 sebagaimana yang terdapat pada QS. al-Baqarah (2) ayat 30
 26. Secara etimologi, kepemimpinan dalam artian *khilafah*
afa yang mempunyai makna pimpin sedangkan *khalifah* bera
 sebagaimana yang tertera dalam firman Allah SWT dalam s

nyai makna pemimpin sedangkan
ng tertera dalam firman Allah

nyai makna pemimpin sedangkan
ng tertera dalam firman Allah

الْدِّمَاءِ وَخُنْ نُسِجَ بَحْمَدِكَ وَنُقْدِسُ لَكَ ^ط قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿٢٠﴾

⁶⁶ Suyuti Pulungan, *Op.Cit.*, h. 24.

⁶⁷ Ridwan Yahya, *Kepimpinan dalam Al-Quran*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2009), h. 62.

Berdasarkan ayat tersebut bahwa memilih pemimpin itu wajib hukumnya. Muhammad Quraish Shihab dalam *Tafsir al-Mishbah* mengatakan bahwa ayat ini merupakan penyampaian Allah kepada para malaikat tentang rencana-Nya menciptakan manusia di muka bumi ini. Penyampaian kepada mereka menjadi sangat penting, karena malaikat akan dibebani sekian tugas menyangkut manusia. Ada yang akan bertugas mencatat amal-amal manusia, ada yang bertugas memelihara, ada yang membimbingnya. Penyampaian ini bisa jadi merupakan bagian dari proses penciptaan alam raya dan kesiapannya untuk dihuni manusia pertama (Adam) dengan nyaman. Maksud Allah ini kemudian didengar oleh malaikat dan malaikat lalu bertanya tentang makna penciptaan tersebut. Mereka menduga bahwa *khalifah* (manusia) ini akan merusak dan menumpahkan darah.⁶⁸ Dugaan ini berdasarkan pada pengalaman mereka sebelumnya. Pertanyaan mereka juga bisa lahir penamaan Allah terhadap makhluk yang akan diciptakan itu dengan khalifah.⁶⁹

Kepemimpinan adalah amanah dan bertanggungjawab, bukan di dunianya saja akan tapi di akhirat juga, maka orang-orang dulu takut untuk dijadikan pemimpin karena banyak beban yang harus di tanggung, walaupun pada akhirnya mereka mau menerima, dia seperti menerima musibah. Sebagaimana firman Allah SWT. dalam

⁶⁸ Dalam proses penciptaan manusia sebagai khalifah di Bumi (Adam), terjadi penolakan dari makhluk-mahluk yang lain, yakni Malaikat. Mereka merasa dia lebih hebat banding dengan manusia, pada dasarnya, mereka beranggapan dengan adanya manusia, maka akan terjadi malapetaka di muka bumi ini seperti pengalaman yang dulu. Malaikat beralasan bahwa mereka diciptakan dari Nur. Hal serupa ditandaskan oleh makhluk yang bernama Iblis, dia merasa lebih hebat dari manusia, dengan argumen dia di ciptakan dari api, sedangkan manusia diciptakan dari tanah. Iblis sangat kecewa dengan kehadiran manusia, karena mereka tidak dianggap sebagai wakil-Nya untuk menjaga Bumi. Untuk itu, Iblis bersumpah kepada Allah, akan mengganggu manusia sepanjang zaman. Lihat Achmad Chodjim, *Membangun Surga*, (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2004), h. 174.

⁶⁹ M. Quraish Shihab, *Tafsir Al-Misbah (Pesan dan Kesan Keserasian al-Qur'an)*, (Jakarta: Lentera Hati, 2004), Volume I, cet. Ke-2, h. 140

surat Shad ayat 26. Ayat tersebut menjelaskan bahwa Allah SWT. menyuruh kepada Nabi Dawud, untuk menjadi khalifah, menjadi hakim di antara manusia, karena beliau mempunyai kekuasaan. Untuk itu manusia wajib mendengarkan dan mentaatinya. Kemudian Allah menjelaskan kepada Nabi Dawud kaidah-kaidah hukum untuk diajarkan kepada manusia. *Pertama*, maka berilah keputusan (perkara) diantara manusia dengan dalil artinya hukumilah manusia dengan seadil-adinya sebagaimana berdirinya langit dan bumi. Ini merupakan kaidah-kaidah hukum yang paling utama dan penting dalam penegakan hukum. *Kedua*, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, artinya jangan condong dengan hawa nafsumu ketika memutuskan suatu perkara atau karena asanya kepentingan dunianya ketika sedang menghukumi, maka sesungguhnya mengikuti hawa nafsu akan lebih menjerumuskan keapi neraka sebagaimana firman Allah “*Karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah*” artinya sesungguhnya mengikuti hawa nafsu menjadi sebab terjerumus kepada kesesatan dan melenceng dari kebenaran yang haqiqi dan akibatnya adalah kedhaliman, sebagaimana firman Allah “*Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan*”, artinya sesungguhnya mereka yang melenceng dari jalan kebenaran dan keadilan, dan mereka akan mendapatkan siksa yang amat besar dan pedihnya dihari kiyamat nanti.⁷⁰

Pemimpin dalam Islam memang sangat penting karena pemimpin merupakan hal yang riskan dalam urusan pemerintahan, untuk itu, dalam Islam terjadi perdebatan

⁷⁰ Wahbah Zuhaili, *Tafsir Munir Fi aqidah Wa syariah Wal Minha*, (Beirut: Darul Al-Fikri Al-Ma'sir, tt.), Juz 23, h. 187.

dalam pandangan mengenai pemimpin (*khilafah* dan *imamah*) dan kapan peristiwa ini muncul. Pada saat nabi masih hidup semua persoalan baik yang berupa ibadah, muamalah, pidana, dan perdata, maka segala persoalan diserahkan kepadanya. Perselisihan mulai menjadi perdebatan dikalangan umat Islam setelah, sehari sepeninggalan Nabi Muhammad SAW. Beliau meninggal pada tanggal 8 Juni 632, setelah dua minggu sakit.

Saat Nabi Muhammad meninggal, Umar berusaha untuk menyembunyikan berita tersebut, karena beliau khawatir terjadi permurtadan. Umar melakukan hal ini karena kondisi pada waktu itu menunjukkan masih banyak orang yang baru masuk Islam, beliau takut mereka berpaling dari ajaran nabi. Di tempat yang berbeda, Abu Bakar segera memberikan khotbah. Dalam khotbahnya, Abu Bakar berpesan, “Apabila orang yang menyembah Muhammad, Muhammad telah meninggal. Tetapi bila ia menyembah Allah, Allah tetap hidup dan tidak akan mati”. Isi khutbah ini sangat terkenal sampai sekarang ini.⁷¹ Ada yang berpendapat, tentang tanggal meninggalnya Nabi Muhammad SAW, dalam perhitungan falak nabi meninggal pada tanggal 14 Rabiul Awal 11 H/632 M. tepatnya pada hari Senin Legi lihat dalam KH. Nur Ahmad SS, dalam kitabnya Samsul Hilal, sedangkan dalam Al Barjanji dikatakan bahwa nabi meninggal pada tanggal 12 Rabiul Awal 11 H.

Semasa hidupnya nabi tidak memberikan dan meninggalkan wasiat tentang siapa yang akan menggantikan dirinya sebagai pemimpin umat Islam, hingga akhir

⁷¹ W. Montgomery Watt, *Pergolakan Pemikiran Politik Islam* (terjemah), (Jakarta: Beunebi Cipta, 2007), h. 37.

hayatnya. Beliau nampaknya menyerahkan persoalan tersebut kepada kaum muslimin sendiri untuk menentukannya. Untuk itulah, tidak lama setelah nabi wafat dan saat jenazahnya belum dimakamkan, sejumlah tokoh Muhajirin dan Ansor berkumpul di balai kota Syaifiah bani Sa'idah.⁷² Mereka memusyawarahkan siapa yang akan menjadi pemimpin. Ketika itu, umat Islam sedang mencari sosok seorang pemimpin negara Islam, sebagai pengganti nabi.⁷³

Perdebatan pemilihan pemimpin tersebut, kaum Anshor memandang khalifah harus dari golongan mereka, karena kelebihan mereka yang telah menyambut dan menolong nabi. Mereka adalah pemelihara Islam dan penolong nabi. Bahwa di samping itu, mereka tidak berpandangan bahwa nabi tidak menghususkan kekhalifahan bagi salah satu dari kabilah Arab tertentu.⁷⁴

Pemilihan pemimpin tersebut menimbulkan perdebatan yang sengit, sebab masing-masing pihak, baik kaum Muhajirin atau Ansor, sama-sama merasa berhak menjadi pemimpin Islam dan menggantikan Rasulullah SAW. Namun dengan adanya Ukhuwwah Islamiyah yang tinggi, akhirnya, Abu Bakar (W. 13 H/634 M) menjadi khalifah di tahun 632 M., terpilih. Ini didasarkan atas alasan semangat keagamaan Abu Bakar mendapatkan penghargaan yang tinggi dari umat Islam, hingga masing-

⁷² Syaifiah Bani Sa'idah adalah salah satu tempat yang biasanya digunakan untuk berkumpul dan membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan umat. Dalam pertemuan kali ini adalah merupakan pertemuan khusus untuk menimbang siapa yang berhak dan berwenang menjadi pemimpin (khalifah). Lihat Muhammed, *Sistem Politik Dalam Pemerintahan Islam*, (Surabaya: Bina Ilmu, 2003), h. 49.

⁷³ Dalam permasalahan nabi menyerahkan kepada mereka, karena sudah sepatutnya nabi tidak meninggalkan wasiat yang berkenaan dengan politik, karena dalam persoalan politik akan berkembang sesuai perkembangan zaman. Lihat Hamka, *Lembaga Hidup*, (Jakarta: Pustaka Panjimas, 2006), h. 73.

⁷⁴ Iman Muhamad Abu Zahroh, *Aliran Politik dan Aqidah Dalam Islam* (terjemah), (Jakarta: Logos Publishing House, 1996), h. 25.

masing pihak menerima dan membai'atnya.⁷⁵ Maka sejak itu Abu Bakar biasanya disebut dengan jabatan “khalifah Rasululllah” atau “khalifah utusan Allah” sejak itulah kata-kata “khalifah” ini mempunyai sejarah yang panjang dan penting dikalangan dunia Islam.⁷⁶ Dalam peristiwa tersebut tidak mengherankan jika Umar memberikan komentar atas pengangkatan Abu Bakar tersebut, “bahwa terpilihnya Abu Bakar merupakan salah satu kecelakaan yang nampak buruknya di jaga oleh Tuhan demi kejayaan Islam”. Sejarah mencatat, begitu tersiar berita Rasululllah wafat dan digantikan oleh Abu Bakar, hampir seluruh Jazirah Arab menyatakan ke luar dari Islam.⁷⁷

Seluruh suku Arab membelot seketika itu juga. Hanya di Madinah, Makkah, dan Tha'if yang tidak melakukan pembelotan. Pikiran orang Makkah yang mendasari mereka tidak membelot dan “tetap memeluk Islam” karena kemenangan suku Quraisy. Artinya mereka tidak murtad bukan karena agama, akan tetapi karena slogan yang digunakan oleh Abu Bakar di Saqifah: “*al-imamah min quraisy*” dan itu sangat berpengaruh bagi kalangan Quraisy.

Kepemimpinan Abu Bakar hanya berlangsung selama dua tahun. Ketika Abu Bakar sakit, beliau merasa ajalnya sudah dekat. Beliau bermusyawarah dengan

⁷⁵ Terpilihnya Abu Bakar bukan semata karena integritas pribadinya, tetapi ia memiliki kedudukan istimewa di sisi Rasululllah yaitu “*Saniyasnain Fi Al-Ghar* (orang kedua dari dua orang yang sembunyi dalam gua)” ketika nabi di kejar ketika dalam perjalanan hijrah.

⁷⁶ W. Montogomery Watt, *Op. Cit.*, h. 38.

⁷⁷ Semasa menjadi khalifah banyak persoalan harus dihadapi persoalan tersebut berkaitan dengan kekuasaan. Akar dari perang riddah, yaitu suku-suku bangsa Arab yang tidak mau tunduk kepada bangsa Madinah. Mereka menganggap bahwa perjanjian yang mereka buat dengan nabi, dengan sendirinya akan musnah setelah meninggalnya nabi. Lihat Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspek*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2003), Jilid I, Cet. Ke-8, h. 51.

pemuka para sahabat, kemudian mengangkat Umar, dengan alasan agar tidak terjadi perselisihan dan perpecahan di kalangan umat Islam. Kebijakan tersebut ternyata diterima dan masyarakat segera membai'at Umar. Ketika itu pula muncul suara sumbang tentang khalifah. Terutama dikalangan Bani Umayyah, sebab masih ada orang yang munafiq. Mereka khawatir akan prototipe Umar yang dikenal tegas. Mereka takut dengan kepemimpinan Umar yang tidak mudah untuk ditipu.

Umar bin Khattab menjadi khalifah pada tahun (23H/644M), selama sepuluh tahun, dalam kurun itu sekelompok munafik dari Bani Umayyah terus menekan, bagaimana menyingkirkan dan menghabisi Umar, pada akhirnya mereka berhasil membunuh Umar dengan rencana yang sangat cantik yaitu mengirim seorang yang pandai dalam membuat pedang (empu) yang bernama Abu Lu'lu'ah al-Majusiyy, karena ketika itu pemerintahan sedang membutuhkan seorang ahli pembuat pedang.⁷⁸

Sebelum meninggal Umar tidak seperti yang pernah dilakukan oleh Abu Bakari Dia menunjuk enam orang sahabat dan memilih diantara mereka untuk menjadi khalifah.⁷⁹ Enam orang tersebut adalah Usman, Ali, Thalhah, Zubair, Sa'ad Bin Abi Waqqas, dan Abdurrahman Ibn Auf. Dalam penentuan tersebut terjadi persaingan antara Usman dan Ali, pada ahirnya dimenangkan oleh Usman (W. 35H/656M). Pemerintahan Usman berkuasa mulai tahun 644-656 M, hanya

⁷⁸ Umar meninggal setelah ditebas oleh pedang Abu Lu'lu'ah, saat beliau sedang melaksanakan shalat. Mengapa hal ini dilakukan oleh Abu Lu'lu'ah, hal ini disebabkan ketika itu Abu Lu'lu'ah meminta Umar supaya dirinya dibebaskan dari membayar jizyah, kemudian Umar menjawab kenapa, ini sudah peraturan, dan itu kan ringan saja, padahal gaji kamu cukup besar, mengapa kamu harus meminta dibebaskan. Maka dari peristiwa tersebut timbulah dendam yang membara, dan juga adanya rekayasa dari Bani Umayyah. Lihat, Said Aqiel Siradj, *Op. Cit.*, h. 9

⁷⁹ A. Syalabi, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta: Al Husna Rizka, 1997,) Jilid 1, h. 263

berlangsung selama dua belas tahun, dalam kurun tersebut, banyak terjadi perselisihan terutama pada masa pertengahan kepemimpinannya. Hal tersebut banyak disebabkan karena sikap fanatisme (*ta'ashub*) kalangan umat Islam.⁸⁰

Setelah Usman meninggal, masyarakat beramai-ramai untuk membaiai Ali menjadi khalifah.⁸¹ Ali memerintah pada tahun (W. 40 H/661M), hanya enam tahun. Selama menjalankan roda pemerintahan, banyak masalah yang dihadapi.⁸² Setelah menduduki kursi kekhalifahan, tidak telalu lama kemudian Ali langsung memecat para gubenur yang telah diangkat oleh Usman. Dia mempunyai anggapan bahwa pemberontakan yang terjadi selama ini adalah bentuk keteledoran dari mereka. Tidak lama kemudian terjadilah pemberontakan oleh Thalhah, Zubair dan Aisyah. Dengan alasan, Ali tidak mau menghukum para pembunuh Usman, dari peristiwa tersebut

⁸⁰ Kemenangan Usman disebabkan karena ada unsur golongan (etnis). Karena disaat terjadi rapat, (tim formatur) disinyalir ada permainan politik yang dilakukan oleh Abdurrahman yang menyatakan memilih Usman. Seperti halnya ketika terjadinya proses dialog empat mata antara Ali dan Abdurrahman, tentang pertanyaan yang diberikan kepada Ali yaitu; Seandainya kamu tidak termasuk diantara yang di calonkan, maka kamu memilih siapa? Ali menjawab “Usman”. Lalu Abdurrahman mendatangi Usman kemudian Dia bertanya kepada Usman, sama dengan pertanyaan yang diberikan kepada Ali. Maka Usman menjawab “Ali”, maka jelas dua inilah yang menjadi peluang untuk menjadi khalifah, disinilah Abdurrahman yang menjadi penentu karena dia mempunyai suara, karena dia masih ada hubungan famili dengan Usman, maka pilihannya jatuh pada Usman. Lihat Imam Baehaqi, *Op. Cit.*, h. 10.

⁸¹ John L. Esposito, *Islam Kekuasaan Pemerintah, Doktrin Imam dan Realitas Sosial*, (Jakarta: Inisiasi Press, 2000), h. 26.

⁸² Karena ada golongan yang tidak setuju dengan terpilihnya Ali menjadi khalifah (Bangsa Arab), kejadian ini disebabkan mereka takut, apabila pemerintahan itu dipegang oleh Ali, karena Ali adalah sosok yang keras, tegas dan disiplin, seperti yang pernah ditunjukkan semasa kepemimpinan Umar. Karena mereka telah merasakan kesenangan ketika Usman menjabat sebagai khalifah mereka hidup dengan mewah, pada waktu itu banyak pula yang tiba-tiba menjadi kaya raya dengan jalan yang batil, dari peristiwa sebaiknya pemerintahan diambil alih oleh Ali, maka kekayaan tersebut yang pernah mereka miliki akan disita. Untuk itu mereka tidak setuju dengan terpilihnya Ali menjadi khalifah. Lihat A. Syalabi, *Op. Cit.*, h. 283.

maka terjadilah peperangan yang terkenal dengan sebutan “perang jamal”, dan Ali berhasil menaklukan lawan-lawannya.

Bersamaan dengan itu timbullah perlawanan tersebut di perparah oleh adanya kesepakatan antara Ali dan Muawiyah untuk menyelesaikan perkara yang berhubungan apakah Ali harus menuntut balas atas meninggalnya Usman atau kepada juru damai (arbitrase), karena Muawiyah adalah anggota suku Usman, pada saat terjadi arbitrase beliau adalah gubenur di Damaskus. Keputusan tersebut berada di pihak Muawiyah, yaitu bahwa Ali harus menuntut balas atas meninggalnya Usman. Hal ini membuat Ali dan kelompoknya dalam posisi defensif, yang akhirnya terjadilah pertempuran yang terkenal dengan sebutan Shiffin, kemudian mereka mengambil jalan tengah dengan cara memilih hakim, tetapi tidak menyelesaikan masalah. Dari sini timbullah golongan yang ketiga yaitu Khawarij.⁸³

Jika dilihat dari peristiwa di atas, maka nampak sekali bahwa penggunaan istilah khalifah merupakan produk pengalaman umat setelah peninggalan nabi. Hal ini semakin menarik jika dikaitkan dengan pertikaian dan perselisihan yang timbul diantara para sahabat pasca nabi wafat. Pokok masalahannya bukan siapa yang menggantikan Muhammad sebagai nabi, melainkan menggantikan pemimpin umat. Ketika nabi masih hidup tidak pernah secara eksplisit memberi gambaran siapa yang menggantikan dia, kecuali Ali menurut versi Syi’ah, menentukan corak dan individu

⁸³ Kata khawarij ada juga yang mengartikan “si pemberontak”. Ada pendapat dikalangan khawarij yang mengatakan kata khawarij terambil dari kata *yakhruju* sebagaimana yang terdapat dalam al-Qur’an : 4 ayat 100 yang artinya “*Barang siapa keluar dari rumahnya dengan maksud berhijrah kepada Allah dan Rasul-Nya*”, dengan demikian mereka memaknai khawarij dengan *muharijun*, yaitu orang yang meninggalkan mekah berhijrah ke Yatsrib (Madinah) bersama Rasul. Lihat Nourouzzaman Shiddqi, *Syiah dan Khawarij dalam Prespektif Sejarah*, (Yogyakarta: PLP3M, 2005), h. 7.

memegang kepemimpinan setelah meninggalnya. Penjelasan tersebut juga menggambarkan sikap seseorang terhadap kepemimpinan yang ada.

Beranjak dari berbagai peristiwa yang terjadi di masa setelah khalifah, maka terlihat bahwa akan sikap seseorang yang bekerja pada pemerintah maupun bukan memiliki pandangan yang berbeda saat penentuan atau pemilihan pemimpin yang akan menjabat kedudukan tertinggi pada sistem pemerintahan yang ada. Selain itu, maka setelah penggambaran sejarah pemilihan kepemimpinan dalam Islam para ulama banyak yang mencoba memberikan sebuah kriteria pemimpin dengan mengacu pada peristiwa seorang pemimpin yang pernah dijalankan oleh empat khalifah, maka dari sinilah ada beberapa syarat seorang pemimpin, seperti yang diungkapkan oleh Imam Al-Mawardi yang berpendapat tentang syarat-syarat yang harus dimiliki oleh seorang pemimpin/ kepala negara adalah :

1. Bersifat adil (*al-'adalah*). Sifat adil ini adalah *fundamental*. Tanpa *al-'adalah*, kepemimpinan negara tak ideal.
2. Berpengetahuan (*al-'alim*). Pengetahuan yang luas dibutuhkan untuk menopang kepala negara dalam berjihad dan berjihad. Dalam proses pengambilan keputusan, ijtihad kepala negara mutlaq diperlukan.
3. Memiliki kemampuan mendengar, melihat dan berbicara secara sempurna, sehingga ia dapat mengenali masalah dengan teliti dan dapat mengkomodasikannya dengan baik.
4. Seorang kepala negara harus mempunyai kondisi fisik yang sehat.

5. Memiliki kearifan dan wawasan yang memadai untuk mengatur kehidupan rakyat dan mengatur kepentingan umum.
6. Memiliki keberanian untuk melindungi wilayah kekuasaan Islam dan untuk mempertahankannya dari serangan musuh.
7. Berasal dari keturunan Quraissy. Persyaratan ketujuh ini sengaja diungkap Al-Mawardi untuk melanggengkan kekuasaan Bani Abbas yang telah dirongrong Bani Buwaih dan Bani Fatimiyah yang Syi'ah.⁸⁴

Sedangkan menurut Ibnu Khaldun, berpendapat bahwa syarat-syarat dalam kepemimpinan yaitu hanya berdasarkan 4 kriteria saja, yaitu : Berpengetahuan luas, Adil, Mampu mengemban tugas sebagai kepala negara, dan Sehat badan serta utuh semua panca inderanya, serta Keturunan Quraissy.⁸⁵ Kriteria tersebut, merupakan kriteria umum yang dipaparkan oleh Ibnu Khaldun dalam tulisannya. Akan tetapi jika dilihat berdasarkan histori dalam pemerintahan Ibnu Khaldun itu sendiri, ternyata kriteria tersebut tidak hanya meliputi keempat kriteria itu saja, melainkan juga termasuk dalam beberapa kriteria lainnya.

Selain itu, sikap seorang pegawai pada pemilihan pemimpin adalah mendukung sepenuhnya pemimpin yang mencalonkan dirinya untuk menjadi seorang pemimpin negara. Baik dikenal maupun tidak dikenal maka sikap seorang pegawai pemerintah adalah mendukung terlaksananya proses pemilihan pemimpin. Kemudian

⁸⁴ Imam Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, (Beirut: Dar al Kitab al Imiah, tt.), h. 165.

⁸⁵ Ibnu Khaldun, *Mukaddimah Ibnu Khaldun*, (Jakarta: Pustaka Al-Kutsar, 2010), Penerjemah Tim Pustaka Al Kautsar, h. 389.

apabila telah terpilih salah seorang pemimpin, maka harus mendukung pemimpin baru yang telah menduduki jabatan kepemimpinan dalam negara. Baik itu pemimpin yang didukungnya maupun bukan, tetapi setelah terpilih maka sebagai pegawai pemerintah harus mendukung sepenuhnya pemimpin yang baru terpilih.

Sikap yang tidak kalah penting setelah diperolehnya pemimpin dalam pemilihan adalah sikap loyalitas. Loyalitas adalah salah satu pilar pemerintahan dalam Islam dan menjadi salah satu landasan sistem politiknya. Tidak terbentik dalam bayangan siapapun jika terdapat suatu sistem yang baik, negara yang kuat, dan tentram tanpa adanya keadilan dari penguasa dan loyalitas dari rakyat kepada pemimpin. Umar bin Khatab menjelaskan tentang pentingnya taat dalam agama ini dengan mengatakan: “Tidak ada arti Islam tanpa jama’ah, tidak ada arti jama’ah tanpa *amir* (pemimpin), dan tidak ada arti *amir* (pemimpin) tanpa kepatuhan”. Sebab Islam bukanlah agama individu melainkan agama komunitas dan Islam tidak dapat terwujud secara paripurna kecuali dengan adanya komunitas.⁸⁶

Dari sini dapat dipahami mengapa redaksi perintah atau larangan agama sering kali dengan mengajar berbicara secara kelompok atau jama’ah, bukan individu. Jama’ah tidak memiliki arti jika mereka hidup sendiri-sendiri tanpa adanya ikatan sistem dan tidak disatukan oleh pemimpin yang mengatur urusan mereka. Meskipun pemimpin memiliki sifat-sifat mulia dan prestasi yang baik, kecerdasan dan penalaran yang hebat dan menjtal yang kuat, akan tetapi semua itu tidak mempunyai makna

⁸⁶ Muhammad Abdul Qadir Abu Faris, *Sistem Politik Islam*, (Jakarta: Robbani Press, 1999), h. 45.

bagi jama'ah kecuali jama'ah itu memberikan loyalitas, tidak menentang, mematuhi peraturan, dan menjauhi larangan-Nya.

Maka tidak mengherankan apabila ditemukan dalam al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah Saw. yang berbicara mengenai kepatuhan dan ketaatan yang menyangkut pengertian, hukum dan batasan-batasan serta sisi negatifnya, apabila nilai kepatuhan dan ketaatan telah menghilang dari kehidupan jama'ah. Maka syari'at memerintahkan agar mematuhi para pemimpin muslim dan melarang menentang mereka, kecuali dalam kondisi tertentu, yang dizinkan syari'at agar umat tidak hidup dalam kekacauan berkelanjutan yang mengganggu ketentraman.⁸⁷

Tidak ada artinya eksistensi seorang penguasa, baik ia raja, kepala negara, imam maupun khalifah, tanpa adanya rakyat atau jama'ah atau umat. Ketaatan rakyat kepada penguasa dan pemerintah merupakan suatu keharusan untuk member kekuasaan kepada negara agar melaksanakan dan mewujudkan tujuan-tujuan yang terdahulu. Sebagai balasan atas ke-iltizam-annya kepada syariah, pengikatan dirinya kepada syura, dan penanggungjawabannya terhadap anak-anak rakyat, maka rakyat wajib mentaati pemerintah agar ia dapat mewujudkan hak, menjamin keamanan, serta ketaatan kepada perintah-perintah penguasa dalam batas-batas syari'ah dan kepentingan umum.⁸⁸

⁸⁷ *Ibid.*, h. 46.

⁸⁸ Muhammad al-Mubarak, *Sistem Pemerintahan dalam Perspektif Islam*, (Solo: Pustaka Matiq, 2005), h. 58.

Jika ditelaah dari nash-nash al-Qur'an, maka dapat diketahui bahwa Islam mewajibkan umat Islam mentaati *umara* (pemimpin) dan melarang menentang mereka. Mengenai hal ini, Allah SWT. berfirman, yaitu:

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.* (QS. An-Nisa: 59).

Sebagaimana yang diketahui bahwa ketetapan yang dijadikan kaidah oleh para fuqaha adalah bahwa bentuk inperatif (*amr*) member konsekuensi hukum wajib, selama tidak ada indikasi yang didukung oleh keterangan yang mengubah status wajib menjadi sunah. Dalam ayat ini terdapat perintah mentaati Allah SWT. dan Rasulullah Saw. serta *khalifah*, para *amir*, *qadi*, menteri serta orang yang mengemban tanggung jawab mengurus urusan umat Islam.

Prinsip ketaatan mengandung makna bahwa seluruh rakyat tanpa terkecuali berkewajiban mentaati pemerintah, selama penguasa atau pemerintah tidak bersikap zalim (tiran atau dictator) selama itu pula rakyat wajib taat dan tunduk kepada penguasa atau pemerintah.⁸⁹ Begitu juga dalam banyak hadis, Rasul menempatkan kepadatuhan kepada pemimpin pada posisi kepatuhan kepada diri Rasul dan

⁸⁹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta: Prenada Media group, 2007), Cet. Ke-3, h. 155.

kepatuhan kepada Allah SWT. Imam Bukhari dan Muslim meriwayatkan hadis dari Abi Salamah bin Abdirrahman bahwa dia mendengar Abu Hurairah berkata, bahwa Rasulullah bersada, yaitu:

مَنْ أَطَاعَنِي فَقَدْ أَطَاعَ اللَّهَ وَمَنْ عَصَانِي فَقَدْ عَصَى اللَّهَ وَمَنْ يُطِيعِ الْأَمِيرَ فَقَدْ أَطَاعَنِي وَمَنْ يَعْصِ الْأَمِيرَ فَقَدْ عَصَانِي. (رواه البخاري و المسلم).

Artinya: *Siapa saja yang mentaati aku, maka dia telah mentaati Allah, dan barang siapa yang berbuat maksiat kepadaku, maka dia telah berbuat maksiat kepada Allah, dan siapa saja yang telah mentaati pemimpinku, maka dia telah mentaatiku, sedang siapa saja yang tidak taat kepada pemimpinku, maka dia telah berbuat maksiat kepadaku. (HR. Bukhari dan Muslim).*⁹⁰

Taat kepada penguasa muslim yang menerapkan hukum-hukum Islam (lbaik langsung maupun tidak langsung) dalam pemerintahannya, sekalipun zalim dan merampas hak-hak rakyat, selam tidak memerintah untuk melakukan kemaksiatan dan tidak menampakkan kekufuran yang nyata, hukumnya tetap fardu bagi seluruh kaum muslimin.

Ketaatan tersebut hukumnya wajib, karena Allah SWT. telah memerintahkan ketaatan kepada openguasa, *amir* atau Imam. Perintah dengan sebuah indikasi (*qarinah*) yang menunjukkan adanya suatu keharusan (*jazman*) yaitu Rasulullah menjadikan ketidaktaatan kepada pemimpin itu sebagai sebuah kemaksiatan kepada Allah dan Rasul. Serta dengan adanya penegasan (*ta'kid*) dalam perintah ketaatan

⁹⁰ Taqiyudin al-Nabhani, *Sistem Pemerintah Islam*, (Bangil Jatim: Al-Izzah, 2006), h. 335-336.

tersebut, sekalipun yang menjadi penguasa budak hitam legam. Semuanya itu merupakan indikasi yang menunjukkan bahwa perintah itu menuntut dengan tegas agar dilaksanakan (*jazim*), maka taat pada pemimpin itu hukumnya fardu.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sikap seorang pegawai pemerintah pada pemilihan pemimpin adalah mendukung terlaksananya pemilihan pemimpin yang mencalonkan dirinya sebagai seorang pemimpin, baik calon pemimpin yang dikenal maupun yang tidak dikenal, dan sikap pegawai pemerintah harus bersikap netral tanpa mendukung salah satu calon pemimpin yang ada, dan apabila telah terpilih pemimpin yang baru, maka pegawai pemerintah harus memiliki sikap loyalitas terhadap pemimpin, mentaati peraturan yang ada, dan menjauhi sikap memusuhinya.

E. Konsep *Fiqh Siyasah Dusturiyah*

Fiqh secara bahasa berasal dari *faqaha-yafquhu-fiqhan* yang dapat diartikan dengan pengertian “paham yang mendalam”.⁹¹ Secara etimologis *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau paham yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.⁹² Sedangkan secara terminologis *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukumhukum yang sesuai dengan syara mengenal amal perbuatan yang di peroleh dari dalil-dalilnya

⁹¹ Muammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstuaisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta : Prenamedia Group, 2014), h. 2

⁹² Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta : RajaGrafindo, 1994), h.21

yang fashil (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, al-Qur'an dan sunnah).⁹³

Kata *siyasah* berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk menakup sesuatu.⁹⁴ Siyasah menurut bahasa adalah mengandung beberapa arti yaitu, mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Sedangkan secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.⁹⁵

Sedang kata "*dusturi*" berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar

⁹³ *Ibid.*, h.22

⁹⁴ Muammad Iqbal, *Op.Cit.*, h. 3

⁹⁵ *Ibid.*, h. 4

dan hubungan kerja sama antara sesama anggotamasyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (kostitusi).⁹⁶

Di dalam kurikulum fakultas syari'ah digunakan istilah *fiqh dusturi*, yang dimaksud dengan *dusturi* adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat istiadatnya.⁹⁷ Abu A'la al-Maududi menakrifkan *dustur* dengan: “Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara”.⁹⁸

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut di atas. Dengan demikian, *Siyasah Dusturiyah* adalah bagian *Fiqh Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.⁹⁹

⁹⁶ *Ibid.*, h. 154

⁹⁷ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta, Kencana, 2004), h. 52

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah*, Alih Bahasa Kathun Suhadi, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2007), h. 46-47

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁰⁰

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama. Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip *Fiqh Siyasah* akan tercapai. Atas hal-hal tersebut maka *siyasah dusturiyah* dikatakan sebagai bagian dari *Fiqh Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: *Pertama*, dalil dalil *kulliy*, baik ayat-ayat al-

¹⁰⁰ A. Djazuli, *Op.Cit.*, h. 47

Quran maupun hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. *Kedua*, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Sebagai suatu petunjuk bagi manusia, al-Qur'an menyediakan suatu dasar yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etik dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, al-Qur'an memberikan suatu jawaban komprehensif untuk persoalan tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat.¹⁰¹ Ini berarti penerapan nilai-nilai universal al-Qur'an dan hadist adalah faktor penentu keselamatan umat manusia di bumi sampai di akhirat, seperti peraturan yang pernah diperaktekkan Rasulullah Saw dalam negara Islam pertama yang disebut dengan "Konstitusi Madinah" atau "Piagam Madinah".¹⁰²

Isi penting dari prinsip Piagam Madinah¹⁰³ adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan

¹⁰¹ Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), Cet. Ke-3, h. 11

¹⁰² Abdul Qodir Djailani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*, (Surabaya: Bina Ilmu, 2001), h. 119

¹⁰³ Piagam Madinah merupakan aturan yang mengatur pola hubungan antara sesama omunitas,

atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad. Piagam Madinah dianggap oleh para pakar politik sebagai Undang-Undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad.¹⁰⁴

Setelah Nabi wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur negara Islam, umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan berpedoman kepada prinsip-prinsip al-Qur'an dan teladan Nabi dalam sunnahnya. Pada masa khalifah empat, teladan Nabi masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah berkembang. Namun pasca khulafa' ar-Rasidun tepatnya pada abad ke-19, setelah dunia Islam mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran di kalangan ahli tata negara di berbagai dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan politik barat yang masuk di dunia Islam bersamaan dengan kolonialisme terhadap dunia Islam.¹⁰⁵

Sebab salah satu aspek dari isi konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Kekuasaan itu dikenal dengan istilah "*Majlis Syura*" atau "*ahl al-halli wa al-aqdi*" atau seperti yang disebut Abu A'la al-Maududi

baik antara sesama komunitas muslim maupun dengan komunitas non-muslim. Sedangkan salah satu landasannya adalah prinsip bertetangga dengan baik yaitu saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, membela orang-orang yang teraniaya, saling menasehati dan menghormati kebebasan menjalankan agama. Lihat dalam Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1997), h. 15-16

¹⁰⁴ Muhammad Iqbal, *Op.Cit.*, h. 157

¹⁰⁵ *Ibid.*, h. 158

sebagai “Dewan Penasehat”, serta al-Mawardi menyebutnya dengan *ahl al-Ikhtiyar*.¹⁰⁶

Dalam negara-negara yang diperintah raja atau diktator yang mempunyai kekuasaan mutlak, seluruh kekuasaan negara berada pada satu tangan yakni kepala negara bahkan perkataan dan perbuatannya adalah undang-undang. Perkataan dan perbuatan para pembantu raja dipandang sebagai peraturan pelaksana.

Menurut teori “Trias Politika” bahwa kekuatan negara dibagi dalam tiga bidang yang masing-masing kekuasaan berdiri sendiri tanpa ada campur tangan satu kekuasaan terhadap kekuasaan yang lain. Kekuasaan negara dibagi dalam tiga bidang yaitu, kekuasaan pelaksana undang-undang (eksekutif), kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif) dan kekuasaan kehakiman (yudikatif).¹⁰⁷

Pada masa inilah kekuasaan mulai dipisah, masing-masing kekuasaan melembaga dan mandiri.

Kekuasaan (*sultah*) dalam negara Islam, Abdul Wahab Khallaf membaginya menjadi tiga bagian, yaitu: Lembaga legislatif (*sultah tasyri'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang; Lembaga eksekutif (*sultah tanfiziyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang

¹⁰⁶ Munawir Sjadzali, *Op.Cit.*, h. 64

¹⁰⁷ A. Hasimi, *Dimana Letaknya Negara Islam*, h. 233

berfungsi menjalankan undang-undang; dan Lembaga yudikatif (*sultah Qad a'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.¹⁰⁸

Sedangkan menurut Abdul Kadir Audah, kekuasaan dalam negara Islam itu dibagi ke dalam lima bidang, artinya ada lima kekuasaan dalam Negara Islam, yaitu: *Sultah Tanfiziyyah* (kekuasaan penyelenggara undang-undang), *Sultah Tashri'iyah* (kekuasaan pembuat undang-undang), *Sultah Qadhoiyah* (kekuasaan kehakiman), *Sultah Maliyah* (kekuasaan keuangan), *Sultah Muraqabah wa Taqwim* (kekuasaan pengawasan masyarakat).¹⁰⁹

Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada:

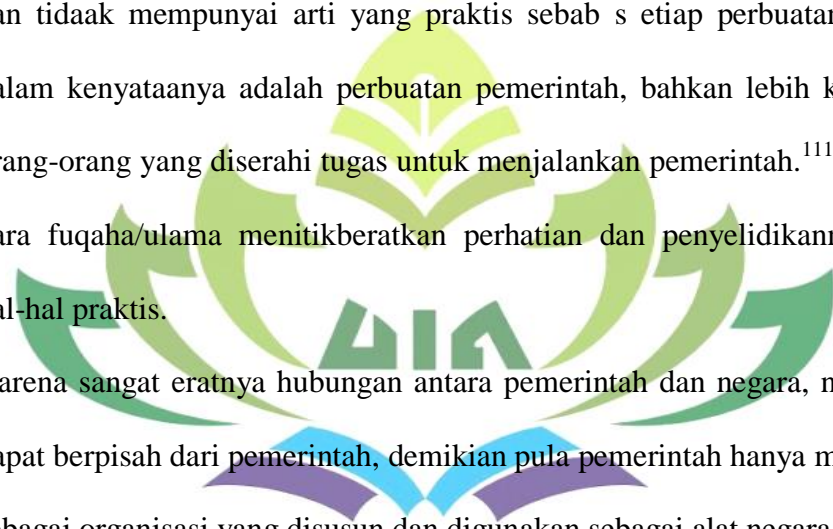
1. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
2. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain
3. Bidang *siyasah qadlaiyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
4. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.¹¹⁰

¹⁰⁸ Ahmad Sukarjo, *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*, h. 197

¹⁰⁹ A. Hasimi, *Op.Cit.*, h. 238

¹¹⁰ *Ibid.*, h. 48

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan antara lain oleh:

- 
- a. Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoritis dan tidak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataannya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orang yang disertai tugas untuk menjalankan pemerintah.¹¹¹ Sedangkan para fuqaha/ulama menitikberatkan perhatian dan penyelidikannya kepada hal-hal praktis.
 - b. Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya mungkin ada sebagai organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.
 - c. Fakta sejarah Islam menunjukkan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatian yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang masalah kenegaraan lainnya.
 - d. Kalau fuqaha lebih tercurah perhatiannya kepada kepala negara (imam), karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara (imam).¹¹²

¹¹¹ Muchtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan*, (Bandung: Alumni, 2001), h. 157

¹¹² A. Djazuli, *Op.Cit.*, 49

- e. Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai timbul tenggelamnya pemerintahan dari pada unsur-unsur negara yang lainnya.¹¹³

Terkait dengan hak-hak umat dalam konsep *siyasah dusturiyah* yakni bahwa Islam memandang manusia adalah obyek yang dimuliakan Allah SWT. Semua manusia dengan sifat kemanusiaannya akan memperoleh kemuliaan yang sama, walaupun mereka berbeda tanah air dan berbeda keturunan. Dan hal ini juga sama antara pria dan wanita, tidak ada perbedaan, semuanya memperoleh kemuliaan. Dalam hal ini Allah SWT. berfirman:

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ
عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا ﴿٧٠﴾

Artinya: Dan Sesungguhnya Telah kami muliakan anak-anak Adam, kami angkut mereka di daratan dan di lautan, kami beri mereka rezki dari yang baik-baik dan kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang Sempurna atas kebanyakan makhluk yang Telah kami ciptakan. (Qs. Al-Isra': 70).

Ayat di atas menjelaskan bahwa manusia menjadi mulia karena Allah SWT. memuliakannya dan memberi anugerah kepadanya. Dan pemberian itu erat kaitannya dengan peribadatan yang dilakukan manusia terhadap Allah SWT. Dan peribadatan manusia kepada Allah adalah suatu pilihan si manusia itu sendiri berdasarkan

¹¹³ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, (Bandung: Eresco, 2005), h. 17-18

kehendak dan keinginannya dan bukanlah merupakan suatu tabi'at atau sifat bawaan yang telah ada sejak lahir.

Lafaz Hak dalam bahasa Arab, dapat diartikan sebagai salah satu sifat/asma Allah SWT, yakni *al-Haq*. Dapat pula berarti kebenaran. Dalam terminologi Islam umat adalah sebuah konsep yang unik dan tidak ada padanannya dalam bahasa-bahasa Barat. Umat bersifat universal, meliputi seluruh kaum muslim, dan disatukan oleh ikatan ideologi yang kuat dan komperhensif, yaitu Islam. Umat dibutuhkan dalam rangka mengaktualisasikan kehendak-kehendak Allah dalam lingkup, ruang, dan waktu agar tercapai kebahagiaan hidup manusia, dunia dan akhirat.¹¹⁴

Dalam Piagam Madinah kata Umat mencakup seluruh kalangan baik muslim maupun non-muslim dalam arti rakyat warga negara. Umat merupakan warga negara Islam yang cakupannya sangat luas, meliputi muslim maupun non-muslim (*kafir zimmy*), yang dalam Islam mempunyai sekian banyak hak yang harus dihormati, dihargai oleh orang lain. Agar hak-hak tersebut benar-benar dapat dilindungi oleh pemerintah. Dengan demikian perlu adanya sebuah Undang-Undang Dasar yang mengaturnya. Sebab hak-hak umat/ rakyat merupakan tanggung jawab Kepala Negara/ Imam.

Hak-hak manusia dalam Islam dijaga dan dibatasi oleh hak dan kewajiban tertentu. Hak dijaga oleh kewajiban, Seperti hak tetangga yang lapar, dimbangi oleh kewajiban orang kaya untuk membagikan makanannya. Hak orang yang dizalimi dijaga

¹¹⁴ Muhammad Iqbal, *Op.Cit.*, h.178

dengan menentang kezaliman oleh orang yang menyiksanya. Dan hak-hak itu juga ditegakkan melalui kekuasaan Islam yang merupakan penegak keadilan dan pencegah kezaliman.¹¹⁵

Secara lebih rinci perlindungan terhadap diri manusia terbagi menjadi beberapa hal, yaitu: Perlindungan terhadap keturunan manusia; perlindungan terhadap akal; perlindungan terhadap kehormatan; perlindungan terhadap jiwa; perlindungan terhadap harta; perlindungan terhadap agama; perlindungan terhadap rasa aman; perlindungan terhadap batas negara.¹¹⁶ Adapun mengenai hak-hak rakyat menurut Abu al-'Ala al-Maududi, adalah sebagai berikut: perlindungan terhadap hidupnya, hartanya dan kehormatannya, perlindungan terhadap kebebasan pribadi, kebebasan menyatakan pendapat dan berkeyakinan, 4) terjamin kebutuhan pokok hidupnya, dengan tidak membedakan kelas dan kepercayaan.¹¹⁷

Akibat hak-hak yang diterima oleh rakyat, maka warga mempunyai tugas tertentu atas hak-hak Negara. Tugas warga Negara yang harus dan wajib ditunaikan menurut Abu al-a'la al-Maududi adalah: patuh dan taat kepada pemerintah dalam batas yang tidak bertentangan dengan agama, setia kepada negara, rela berkorban untuk membela Negara dari bermacam ancaman, bersedia memenuhi kewajiban materiil yang dibebankan padanya oleh Negara.¹¹⁸

¹¹⁵ Eggi Sudjana, *HAM, Demokrasi dan Lingkungan Hidup dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Yayasan As-Syahidah, 2008), h. 23-24

¹¹⁶ *Ibid.*, h. 25

¹¹⁷ A.Djazuli, *Op.Cit.*, h.178

¹¹⁸ Abu al-a'la al-Maududi, *Op.Cit.*, h.275-276

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dipahami bahwa kewajiban rakyat dan menyerahkan pelaksanaannya pada Negara untuk menjamin keseimbangan antara dua pihak yakni rakyat dan Negara, agar masing-masing hak tidak terlanggar atau mendominasi pihak lainnya.



BAB III

NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PILKADA KOTA BANDAR LAMPUNG DI KECAMATAN TELUK BETUNG SELATAN BANDAR LAMPUNG

A. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Aparatur sipil Negara yang selanjutnya disingkat dengan ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja (P3K) yang bekerja pada instansi pemerintah.¹¹⁹ Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh jabatan pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah.¹²⁰ Pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.¹²¹ Dalam pembahasan ini akan difokuskan pada PNS (Pegawai Negeri Sipil).

Suatu organisasi manusia merupakan unsur penentu bagi proses pencapaian tujuan organisasi. Maju atau tidaknya sebuah organisasi tergantung pada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut kearah yang telah ditetapkan. Didalam suatu organisasi, manusia yang terlibat didalamnya disebut dengan pegawai. Robbins dalam bukunya *Perilaku Organisasi* memberikan pengertian pegawai

¹¹⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹²⁰ Pasal 1 angka 3 Undang-undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹²¹ Pasal 1 angka 4 Undang-undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

sebagai “orang pribadi yang bekerja pada pemberi kerja, baik sebagai pegawai tetap atau tidak, berdasarkan kesepakatan kerja baik tertulis maupun tidak tertulis, untuk melaksanakan suatu pekerjaan dalam jabatan atau kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh pemberi kerja.”¹²²

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “pegawai” diartikan sebagai orang yang bekerja pada pemerintah (perusahaan dan sebagainya), sedangkan negeri berarti negara atau pemerintah sehingga pegawai negeri dapat diartikan orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pegawai merupakan tenaga kerja manusia, yang senantiasa dibutuhkan dan menjadi modal pokok dalam badan usaha kerja sama untuk mencapai tujuan organisasi tertentu. Oleh karena itu perlu tenaga kerja atau pegawai perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai ketrampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat melahirkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi.

Pegawai negeri (*ambtenar*) adalah tiap jabatan yang mempunyai hubungan dinas public (*openbare dienstbetrekking*) dengan Negara.¹²³ Hubungan dinas public ini terjadi jika seseorang mengikat dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa jabatan tertentu dengan mendapatkan penghargaan dan keuntungan lain. Jadi seseorang yang mempunyai

¹²² Stephen P. Robbins, *Perilaku Organisasi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2008), Edisi 12, h. 52

¹²³ Sudibyo Triatmojo, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), Cet. Ke-1, h. 27

hubungan dinas public dengan Negara, dan tidak akan menolak dan menerima tanpa syarat pengangkatannya yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Pada pasal 92 KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana) dijelaskan pegawai negeri yaitu:

1. Sekalian orang yang dipilih dalam pemilihan yang didasarkan atas aturan-aturan umum, juga orang-orang yang bukan karena pemilihan menjadi anggota badan membentuk Undang-undang, badan pemerintah atau badan perwakilan rakyat yang dibentuk pemerintah, juga dewan daerah serta semua kepala rakyat Indonesia asli dan kepala golongan timur asing yang menjalankan kekuasaannya yang sah.
2. Yang dimaksud pejabat dan hakim termasuk juga ahli pemutus perselisihan, yang disebut hakim termasuk orang yang menjalankan peradilan administrasi, serta anggota dan ketua pengadilan agama.
3. Semua anggota Angkatan Perang juga termasuk pegawai (pejabat)

Pengertian pegawai negeri yang disebutkan pada pasal 92 KUHP mengalami perluasan karena yang dianggap pegawai negeri adalah semua orang yang bekerja dan menerima gaji atau upah dari Negara atau mempergunakan fasilitas Negara.

Sedangkan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 atas perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, disebutkan bahwa: “Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah

memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Melihat undang-undang lain yang berlaku, terdapat pengertian pegawai negeri sipil yang agak berbeda dengan apa yang disebutkan dalam undang-undang pokok-pokok kepegawaian, seperti di dalam undang-undang pemberantasan tindak pidana korupsi pengertian pegawai negeri sipil menyebutkan pegawai negeri yang dimaksud oleh undang-undang ini, meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau daerah atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat.¹²⁴

Pengertian Pegawai Negeri juga di kemukakan oleh Kranenburg Vegting yang mengatakan bahwa untuk dapat membedakan Pegawai Negeri dengan pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya untuk menjabat dalam suatu dinas publik. Pegawai Negeri adalah pejabat yang ditunjuk, jadi tidak termasuk mereka yang memangku suatu jabatan mewakili (*vertegen woordigende functie*) seperti seorang anggota parlemen, seorang Menteri, seorang Presiden dan sebagainya.¹²⁵

¹²⁴ Faisal Abdullah, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2011), h. 2

¹²⁵ Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta: Bina Aksara, 2002), Edisi Revisi, h. 5

Menurut Faisal Abdullah, “Pegawai Negeri meliputi juga orang-orang yang menerima gaji atau upah dari suatu badan/badan hukum yang menerima bantuan dari keuangan Negara atau daerah atau badan hukum lain yang menggunakan modal dan kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat”.¹²⁶

Selain pendapat dari Kranenburg-Vegting, pengertian Pegawai Negeri juga di kemukakan oleh H. Nainggolan yang menyatakan bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat, berhubungan dengan itu Pegawai Negeri Sipil berkewajiban untuk memberikan contoh yang baik dalam menaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²⁷

Memperhatikan uraian tersebut di atas maka dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan pegawai negeri adalah mereka yang telah diangkat oleh pejabat yang berwenang karena telah memenuhi syarat yang ditentukan dan telah lulus seleksi penerimaan pegawai negeri dan dalam pengangkatannya sesuai dengan jenjang pendidikan formal yang dimilikinya dan digaji sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Menurut ketentuan Undang-Undang yang terdapat pada pasal 7 menyebutkan PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat

¹²⁶ Faisal Abdullah, *Op.Cit.*, h. 2

¹²⁷ H. Nainggolan, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, (Jakarta: PT. Pertja, 2007), h. 3.

Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.¹²⁸ Pegawai negeri terdiri dari: Pegawai Negeri Sipil; Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan Anggota Tentara Nasional Indonesia.

Pasal 2 ayat (1) UU No.43 Tahun 1999 tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan pengertian masing-masing bagiannya, namun dapat diambil suatu kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah, Pegawai Negeri yang bukan anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Republik Indonesia. Berdasarkan penjabaran tersebut, Pegawai Negeri Sipil merupakan bagian dari Pegawai Negeri yang merupakan Aparatur Negara. Pegawai Negeri Sipil menurut UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 2 ayat (1) dibagi menjadi; Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.¹²⁹

Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. PNS tersebut bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Nondepartemen, Kesekretariatan Lembaga Negara, Instansi Vertikal di Daerah Provinsi Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas lainnya.¹³⁰ Sedangkan pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil daerah Provinsi/ Kabupaten/ Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja

¹²⁸ Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999, Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890, Penjelasan Umum.

¹²⁹ Sri Hartini, dkk, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 36.

¹³⁰ *Ibid.*

Daerah dan bekerja pada Pemerintahan daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.¹³¹

Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang dipekerjakan di luar instansi induk, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima perbantuan. Pejabat yang berwenang sebagaimana disebutkan Pasal 2 ayat (1), dapat mengangkat pegawai tidak tetap. Pengertian pegawai tidak tetap adalah pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu, guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis professional dan administrasi, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi. Pegawai tidak tetap tidak diberikan kedudukan sebagai Pegawai Negeri. Penamaan pegawai tidak tetap mempunyai arti sebagai pegawai diluar PNS dan pegawai lainnya. Penamaan pegawai tidak tetap merupakan salah satu bentuk antisipasi pemerintah terhadap banyaknya kebutuhan pegawai namun dibatasi oleh dana APBD/APBN dalam penggajiannya.

Kedudukan Pegawai Negeri Sipil didasarkan pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1), yaitu Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Rumusan kedudukan Pegawai Negeri didasarkan pada pokok-pokok pikiran bahwa pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi umum pemerintahan. Pemerintah juga harus mampu melaksanakan fungsi pembangunan atau dengan kata

¹³¹ *Ibid.*, h. 11.

lain, pemerintah bukan hanya menyelenggarakan tertib pemerintahan, tetapi juga harus mampu menggerakkan dan memperlancar pembangunan untuk kepentingan rakyat banyak. Pegawai Negeri mempunyai peranan amat penting sebab Pegawai Negeri merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional tergantung pada kesempurnaan aparatur negara.

Pegawai Negeri Sipil dalam konteks hukum publik, bertugas membantu Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan, tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, dalam artian wajib mengusahakan agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat. Seorang Pegawai Negeri sebagai abdi negara juga wajib setia dan taat kepada Pancasila sebagai falsafah dan ideologi negara, kepada Undang-Undang Dasar 1945, kepada negara, dan kepada pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil mempunyai kesetiaan, ketaatan penuh terhadap Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah, pada akhirnya dapat memusatkan segala perhatian dan pikiran serta mengerahkan segala daya upaya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Hal tersebut juga berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pemerintahan Kabupaten, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dituntut untuk dapat

melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya, serta memiliki ketaatan dan kesetiaan terhadap Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah.

B. Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Agar dapat memahami secara mendalam mengenai sejauh mana pegawai negeri sipil tidak terlibat dalam pemilihan Kepala Daerah, maka terlebih dahulu akan dipaparkan pengertian yang menyangkut netralitas pegawai negeri sipil dalam pemilihan Kepala Daerah, dan kemudian akan dilanjutkan dengan beberapa aturan yang menjelaskan tentang netralitas ASN pada Pilkada..

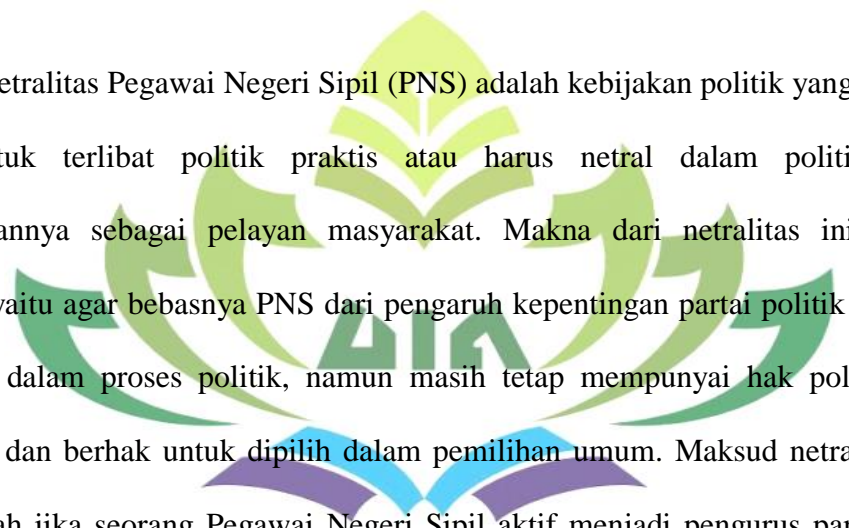
Netralitas, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata “netral” yang berarti tidak memihak (tidak ikut atau tidak membantu salah satu pihak). Jadi netralitas (kenetralan) adalah keadaan dan sikap tidak memihak atau bebas.¹³² Dalam konteks ini netralitas diartikan sebagai tidak terlibatnya Pegawai Negeri Sipil dalam pemilihan Kepala Daerah baik secara aktif maupun pasif.

Menurut Miftah Thoha dalam bukunya berjudul *Birokrasi dan Politik di Indonesia* mengatakan bahwa:

“Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem di mana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah). Lebih lanjut dikatakan bahwa netralitas PNS adalah

¹³² Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesi*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2000), h. 688.

membuat PNS dalam menjalankan roda administrasi pemerintahan tidak bergeser walaupun pejabat politik dari parpol yang memerintah itu berubah”.¹³³



Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah kebijakan politik yang melarang PNS untuk terlibat politik praktis atau harus netral dalam politik karena keberadaannya sebagai pelayan masyarakat. Makna dari netralitas ini menurut Marbun yaitu agar bebasnya PNS dari pengaruh kepentingan partai politik atau tidak berperan dalam proses politik, namun masih tetap mempunyai hak politik untuk memilih, dan berhak untuk dipilih dalam pemilihan umum. Maksud netralitas yang lain adalah jika seorang Pegawai Negeri Sipil aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.¹³⁴

Makna netralitas tersebut di atas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai tertentu atau tidak berperan dalam proses politik karena dikhawatirkan pegawai

¹³³ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), h. 168.

¹³⁴ S.F. Marbun, *Reformasi Hukum Tata Negara, Netralitas Pegawai Negeri Dalam Kehidupan Politik Di Indonesia*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 74.

tersebut menyalahgunakan penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan partai seperti yang telah terjadi pada masa Orde Baru.¹³⁵

Setiap peraturan memiliki pembatasan terhadap keberlakuannya untuk dapat menegaskan aspek kepastian, keadilan, dan kegunaan hukum. Artinya tidak ada satupun peraturan yang keberlakuannya sepanjang zaman dan memenuhi kebutuhan realitas sosial yang terus berubah, sehingga setiap perubahan pada hakikatnya merupakan konsekuensi logis bagi setiap keinginan untuk memenuhi tuntutan zaman.¹³⁶

Hubungan hukum antara negara dengan pegawai pemerintah, telah ditegaskan ketentuan tentang pembatasan perilaku pegawai yang bekerja dalam instansi negeri. Hubungan ini disebut dengan hubungan dinas publik. Inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang mengakibatkan pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah. Pemerintah sebaliknya berhak mengangkat seorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan.¹³⁷

¹³⁵ Sri Hartini, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS), *Jurnal Dinamika Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto*, Vol. 9 Nomor 3, (September 2009), h. 72.

¹³⁶ Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2008), h. 294.

¹³⁷ S.F. Marbun dan Mahfud M. D, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta, Liberty, 2007), h. 98-99.

Melihat dalam penerapannya, hubungan dinas publik ini berkaitan dengan segi pengangkatan birokrasi pemerintah yang dikenal dengan teori Contract Sui Generis. Teori yang dikemukakan oleh Buysini menyatakan bahwa Contract Sui Generis mensyaratkan birokrat pemerintah harus setia dan taat selama berstatus sebagai pegawai negeri, meskipun dia setiap saat dapat mengundurkan diri. Dari pendapat Buysini, dapat disimpulkan bahwa selama menjadi pegawai negeri, mereka tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh.¹³⁸

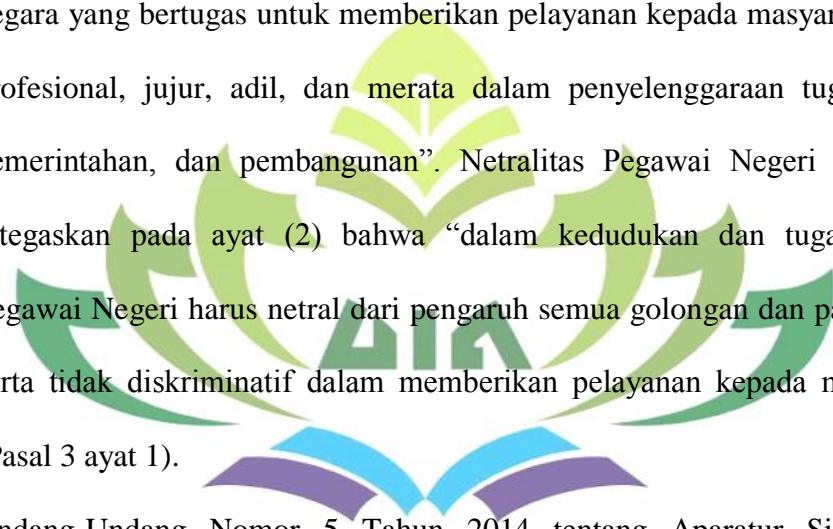
Apabila pegawai negeri akan melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh, maka pemerintah dapat menyatakan yang bersangkutan bukanlah orang yang diperlukan bantuannya oleh pemerintah. Berkaitan dengan hal ini, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa kajian hukum administrasi lebih memandang hubungan hukum kepegawaian tersebut sebagai hubungan *Openbare Dienstbetrekking* (hubungan dinas publik) terhadap Negara (pemerintah). Hubungan dinas publik yang melekat pada hubungan kepegawaian itu lebih merupakan hubungan sub-ordinatie antara bawahan dan atasan.¹³⁹

Aturan terkait dengan netralitas aparatur sipil negara pada pilkada dapat dilihat pada beberapa aturan, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

¹³⁸ *Ibid.*, h. 99-100.

¹³⁹ Philipus M. Hadjon (et.al.), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), h. 214.

- 
2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa “Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan”. Netralitas Pegawai Negeri selanjutnya ditegaskan pada ayat (2) bahwa “dalam kedudukan dan tugas tersebut, Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat” (Pasal 3 ayat 1).
 3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang ASN), menjelaskan bahwa:
 - a. Pasal 9 ayat (2) disebutkan : “Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik”.
 - b. Pasal 87 ayat (4) huruf c disebutkan : “PNS diberhentikan tidak dengan hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik”.
 - c. Pasal 137 menyatakan bahwa Undang-Undang 43 Tahun 1999 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Namun Pasal 139 menyatakan bahwa : “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor

55, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3041) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3890) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini”.

4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal 70 ayat (1) huruf b disebutkan : “Dalam Kampanye, pasangan calon dilarang melibatkan aparatur sipil Negara....”.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri, bahwa PNS dilarang :
 - a. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan
 - b. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara: terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah; menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye; membuat keputusan

dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

6. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor SE/08.A/M.PAN/5/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Kepala Daerah mengatur yaitu: Bagi PNS yang menjadi calon Kepala atau Wakil Kepala Daerah: 1). wajib membuat surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri pada jabatan struktural atau fungsional yang disampaikan kepada atasan langsung untuk dapat diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan 2). dilarang melibatkan PNS lainnya untuk memberikan dukungan dalam kampanye.
7. Netralitas Pegawai Negeri Sipil juga pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah : 1). Pasal 59 ayat (5) huruf g menyatakan : “pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari PNS harus mengundurkan diri dari jabatan negeri. 2). Pasal 79 ayat (4) : “pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dilarang melibatkan pegawai negeri sipil,...”.

Kaitan dengan netralitas Pegawai negeri, Sedarmayanti di dalam bukunya menjelaskan bahwa kedudukan Pegawai Negeri adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal untuk menjamin netralisasinya, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan pengurus partai politik. Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴⁰

Ada beberapa alasan mengapa ASN dilibatkan dalam pilkada atau dimanfaatkan birokrasinya oleh beberapa pihak disebabkan oleh sebagai berikut:

1. Birokrasi seringkali mudah dimanfaatkan sebagai personifikasi negara. Masyarakat pedesaan adalah kelompok warga atau pemilih yang sangat mudah untuk dimanipulasi pilihannya dalam pilkada. Dengan melibatkan birokrasi ataupun para birokrat dalam pilkada, menjadi tim sukses, menjadi peserta kampanye atau lainnya, mereka dapat mengatasnamakan institusi negara untuk merayu atau bahkan mengintimidasi warga. Dengan kepatuhan warga untuk melakukan apa yang harus dilakukan oleh mereka atas perintah birokrasi/birokrat selama Orde Baru, ini menunjukkan pada calon kandidat

¹⁴⁰ Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi birokrasi dan Manajemen Pegawai negeri Sipil*, (Bandung: Refika Aditama, 2013), h. 372.

peserta pilkada bahwa membawa institusi ini ke dalam percaturan politik adalah keuntungan. Oleh karena itu, ini adalah salah satu alasan mengapa mereka mudah terlibat atau diundang untuk terlibat dalam pilkada.

2. Birokrasi dianggap perlu dimanfaatkan karena memegang akses informasi di daerah. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberhasilan birokrasi ialah kemampuannya untuk mengumpulkan informasi dari dan di wilayah kemasyarakatannya (teritorinya). Lembaga manapun, baik legislatif, yudikatif, maupun lembaga privat nirlaba tidak memiliki kemewahan akses informasi sebagaimana birokrasi miliki, maka birokrasi dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak terperi oleh para kandidat pilkada. Sulit kiranya apabila birokrasi tidak diundang dalam percaturan politik daerah karena birokrasi memiliki sekumpulan data mengenai besaran pemilih, basis massa partai, pemilih pemula (*early voters*), kelompok Golput, dan lain sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh calon-calon penguasa, terutama *incumbent*.
3. Kemungkinan dimanfaatkannya keahlian teknis yang dimiliki oleh birokrat dalam birokrasi merupakan alasan lain mengapa mereka pantas untuk dilibatkan dalam kontestasi politik di daerah. keahlian teknis dalam formulasi dan implementasi kebijakan.
4. Untuk faktor internal berupa kepentingan yang partisan untuk mobilitas karir. Adanya *vasted-interest* berupa kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karir/jabatan menjadi alasan beberapa birokrasi berpolitik dalam pilkada. Dan dari itu, sebagian birokrat berpolitik berspekulasi dengan

harapan jika kandidat yang didukung menang, maka birokrat tersebut akan mendapat posisi yang lebih penting dikemudian hari.

5. Masih kuatnya budaya *patron-client* menyebabkan PNS yang loyal akan membela habis-habisan atasannya yang menjadi kandidat dalam pilkada. Selain itu, ada juga tarikan kepentingan jaringan ‘bisnis dan politik’ dari *shadow government in bureaucracy*.¹⁴¹

C. Gambaran Umum Aparatur Sipil Negara Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung

1. Sejarah Singkat Kecamatan Teluk Betung Selatan

Kecamatan Teluk Betung Selatan adalah salah satu kecamatan yang tertua dalam wilayah Kota Bandar Lampung, yang pada saat itu pemerintah Kota Bandar Lampung masih bernama Kotamadya Tanjung Karang Teluk Betung, dengan 4 wilayah pemerintahan kecamatan yaitu: Kecamatan Teluk Betung Utara, Kecamatan Tanjung Karang Timur, Kecamatan Tanjung Karang Barat dan Kecamatan Teluk Betung Selatan.¹⁴²

Kecamatan Teluk Betung Selatan pada waktu itu membawahi 6 pemerintahan kelurahan yang antaranya: Kelurahan Sukaraja, Kelurahan Bumi Waras, Kelurahan Teluk Betung, Kelurahan Kangkung, Kelurahan Pesawahan dan Kelurahan Gedung Pakuon. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3

¹⁴¹ H. Purba, L. A, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2010), h. 135-136.

¹⁴² *Dokumentasi Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung*, Dicatat Tanggal 12 Desember 2018.

tahun 1982 tentang perubahan batas wilayah Kotamadya Tanjung Karang Teluk Betung dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1983 Tentang Perubahan Nama Kotamadya Tanjung Karang Teluk Betung menjadi Kotamadya Bandar Lampung, Pemerintahan Kotamadya Daerah Tingkat II Bandar Lampung dimekarkan menjadi 9 Pemerintahan Kecamatan. Sedangkan wilayah Kecamatan Teluk Betung Selatan dari 6 Kelurahan dimekarkan menjadi 9 Kelurahan, dengan pemecahan dari Kelurahan yang ada di wilayah Teluk Betung Selatan antaranya yaitu sebagai berikut :

- a. Kelurahan Gedung Pakuon Talang dipecahkan menjadi 2 Kelurahan yaitu Kelurahan Talang dan Kelurahan Gedung Pakuon.
- b. Kelurahan Bumi Waras dipecahkan menjadi 2 Kelurahan yaitu Kelurahan Bumi Waras dan Kelurahan Pecoh Raya.
- c. Kelurahan Sukaraja dibagi menjadi 2 Kelurahan yaitu Kelurahan Suka Raja dan Kelurahan Garuntang.¹⁴³

Pada akhir tahun 2001 kembali ada pemekaran wilayah berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 4 Tahun 2001. Kecamatan Teluk Betung Selatan memiliki tambahan 2 Kelurahan sehingga menjadi 11 Kelurahan (Kelurahan Way Lunik dan Kelurahan Ketapang yang merupakan pemekaran dari wilayah Kecamatan Panjang). Namun dengan diterbitkannya Peraturan Daerah

¹⁴³ *Dokumentasi Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung*, Dicatat Tanggal 12 Desember 2018.

(PERDA) Nomor 4 Tahun 2012, tentang Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan maka Kecamatan Teluk Betung Selatan dimekarkan kembali menjadi 2 kecamatan, yaitu Kecamatan Teluk Betung Selatan dan Kecamatan Bumi Waras. Dengan rincian 2 kelurahan masuk ke Kecamatan Panjang, 5 kelurahan masuk ke Kecamatan Bumi Waras dan 4 kelurahan terakhir masuk ke Kecamatan Teluk Betung Utara serta Kecamatan Teluk Betung Selatan, masing-masing sebanyak 2 kelurahan.¹⁴⁴

Berdasarkan peraturan tersebut, wilayah Kecamatan Teluk Betung Selatan terdiri dari 6 (enam) kelurahan, yaitu: Kelurahan Teluk Betung; Kelurahan Gedong Pakuon; Kelurahan Pesawahan; Kelurahan Talang; Kelurahan Sumur Putri; Kelurahan Gunung Mas. Adapun pusat pemerintahan Kecamatan Teluk Betung Selatan berada di Kelurahan Gedong Pakuon.

2. Letak Geografis Kecamatan Teluk Betung Selatan

Kecamatan Teluk Betung Selatan secara geografis merupakan wilayah pantai yang membujur dari Timur ke arah Barat pantai Teluk Lampung. Sedangkan secara topografis Kecamatan Teluk Betung Selatan mempunyai wilayah yang relatif datar terutama bagian yang menyusuri pantai dan sebagian kecil mempunyai wilayah berbukit atau bergelombang, terutama di bagian Utara wilayah Kecamatan Teluk Betung Selatan.

¹⁴⁴ Dokumentasi Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung, Dicatat Tanggal 12 Desember 2018.

Kecamatan Teluk Betung Selatan termasuk wilayah beriklim tropis dengan curah hujan rata-rata = 2.000 s/d 3.000 mm setiap tahun. Pada awalnya luas Kecamatan Teluk Betung Selatan adalah 1.021 Ha, tetapi dengan adanya Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 4 Tahun 2012, tentang Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan maka Kecamatan Teluk Betung Selatan dimekarkan kembali menjadi 2 kecamatan, maka luas Kecamatan Teluk Betung Selatan adalah 280,5 Ha, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan berbatasan dengan Kecamatan Tanjung Karang Pusat;
- b. Sebelah Selatan berbatasan dengan Teluk Betung Timur;
- c. Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Teluk Betung Utara;
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Teluk Betung Barat dan Kecamatan Teluk Betung Timur.¹⁴⁵

Kecamatan Teluk Betung Selatan berada pada ketinggian 4 – 50 meter di atas permukaan laut, dimana Kecamatan Teluk Betung Selatan permukaan dataran rendah dan dataran tinggi dekat persis pinggiran laut teluk Lampung (ujung Selatan Sumatera). Semenjak berdirinya Kecamatan Teluk Betung Selatan sampai saat ini telah dipimpin oleh beberapa Camat, yaitu sebagai berikut:

Tabel 1

¹⁴⁵ Dokumentasi Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung, Dicatat Tanggal 12 Desember 2018.

Nama Camat Pemimpin Kecamatan Teluk Betung Selatan
Kota Bandar Lampung Tahun 2018

No.	Nama Camat	Periode Tahun
1.	Kardinal, B.A	1975 – 1982
2.	Drs. Somali Saleh	1982 – 1983
3.	Drs. Mansyur Nur	1983 – 1985
4.	Drs. Daelani Hakki	1985 – 1987
5.	Drs. Mas Muhammad	1987 – 1989
6.	Drs. Rifdi Arief	1989 – 1992
7.	Drs. Rumbay Basri	1992 – 1994
8.	Drs. Zulkifli Husin	1994 – 1995
9.	Drs. Idrus Effendi	1995 – 2001
10.	Drs. Pamuji AR.	2001 – 2003
11.	Sam'un Fattah, S.H	2003 – 2005
12.	Drs. Ahmad Dasa'at	2005 – 2006
13.	Haris Fadillah, M.M	2006 – 2008
14.	Drs. Barizi, M.SI	2008 – 2010
15.	Herni Musfi, S.Sos	2010 – 2012
16.	Yustam Effendi, S.E., MH.	2012 – 2017
17.	Muhammad Husien, S.Sos	2017 – sekarang

Sumber: *Dokumentasi Tahun 2018*, Dicatat Tanggal 12 Desember 2018.

3. Visi dan Misi Kecamatan Teluk Betuk Selatan

Visi yang emban Kecamatan Teluk Betung Selatan adalah terwujudnya peningkatan kesejahteraan dan tertib administrasi, pelayanan umum, pemerintahan, pembangunan, ketentraman, ketertiban umum, kebersihan lingkungan, kemasyarakatan, serta administrasi tata pemerintahan Kelurahan yang baik dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan dalam rangka mewujudkan visi tersebut, telah dirumuskan misi Kecamatan Teluk Betung Selatan yaitu sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kualitas pelayanan umum kepada masyarakat;

- 
- b. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan upaya kebersihan lingkungan;
 - c. Meningkatkan koordinasi dalam penyusunan program kerja dan kebijakan teknis baik bidang pemerintahan pembangunan dan pembinaan masyarakat;
 - d. Meningkatkan koordinasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum dengan menerapkan, menegakkan peraturan perundang-undangan termaksud Peda Kota Bandar Lampung;
 - e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintah di tingkat Kecamatan dan Melaksanakan pembinaan penyelenggaraan pemerintah kelurahan;
 - f. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD);
 - g. Membantu Walikota Bandar Lampung dalam menyelenggarakan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan di Kecamatan Teluk Betung Selatan dan Kelurahan.¹⁴⁶

4. Keadaan Penduduk Kecamatan Teluk Betung Selatan

Kecamatan Teluk Betung Selatan memiliki jumlah penduduk 8.595 Kepala Keluarga atau 40.836 jiwa, dengan kepadatan rata-rata penduduk + 54,20 jiwa/km². Data secara umum terdiri dari penduduk laki-laki berjumlah 20.696

¹⁴⁶ *Dokumentasi Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung*, Dicatat Tanggal 12 Desember 2018.

jiwa dan penduduk perempuan berjumlah 20.140 jiwa, yang tersebar di 6

Kelurahan, data selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2
Jumlah Penduduk Menurut Kelurahan, Jenis Kelamin, dan *Sex Ratio*
di Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2018

No.	Kelurahan	Jenis Kelamin		Sex Ratio
		Laki-Laki	Perempuan	
1.	Gedong Pakuon	2.569	2.372	108
2.	Talang	4.619	4.470	103
3.	Pesawahan	6.284	6.222	101
4.	Teluk Betung	2.507	2.494	101
5.	Sumur Putri	3.101	2.886	107
6.	Gunung Mas	1.616	1.696	95
Jumlah		2.696	20.140	103

Sumber: BPS Kecamatan Teluk Betung Selatan, Tahun 2018.

Adapun jumlah penduduk menurut Golongan Umur dan jenis kelamin di Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2018 yaitu sebagai berikut:

Tabel 3
Jumlah Penduduk Menurut Golongan Umur dan Jenis Kelamin
di Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2018

No.	Kelompok Umur	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	

1.	0 – 4	1.906	1.919	3.825
2.	5 – 9	1.974	1.848	3.822
3.	10 – 14	1.654	1.586	3.240
4.	15 – 19	1.882	1.971	3.853
5.	20 – 24	1.947	1.910	3.857
6.	25 – 29	1.952	1.924	3.876
7.	30 – 34	1.762	1.656	3.418
8.	35 – 39	1.589	1.580	3.169
9.	40 – 44	1.586	1.545	3.131
10.	45 – 49	1.349	1.294	2.643
11.	50 – 54	1.070	991	2.061
12.	55 – 59	796	764	1.560
13.	60 – 64	582	435	1.017
12.	65 +	647	717	1.364
Jumlah		20.696	20.140	40.836

Sumber: *BPS Kecamatan Teluk Betung Selatan, Tahun 2018.*

5. ASN Kecamatan Teluk Betuk Selatan

Menurut hasil data penelitian saat di lapangan diperoleh sebuah data bahwa besarnya jumlah penduduk Kecamatan Teluk Betung Selatan ada yang berpendidikan rendah dan juga berpendidikan tinggi, ada yang tidak lulus Sekolah Dasar dan hanya tamatan Sekolah Dasar saja, dan ada juga penduduk yang lulus

dari SLTP/SMP dan SLTA/SMA, D-I, D-II, D-III bahkan ada juga penduduk yang berpendidikan Sarjana. Penduduk pada tingkat pendidikan Sekolah Menengah Atas atau Sekolah Menengah Kejuruan, Diploma (D-1, D-II, D-III) dan Pendidikan Sarjana (S-1, S-2, S-3) inilah yang kemudian menjadi pegawai pemerintah, baik pegawai yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun Pegawai Honor Daerah, baik sebagai guru, pegawai Kelurahan, Kecamatan maupun Pegawai Pemerintah Kota Bandar Lampung. Untuk lebih jelasnya mengenai penduduk berdasarkan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil menurut jenis kelamin dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 4
Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Jenis Kelamin
di Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2018

No.	Instansi Pemerintah	Jenis Pegawai Negeri Sipil		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
1.	Kecamatan	11	4	15
2.	Gedong Pakuon	4	1	5
3.	Talang	3	-	3
4.	Pesawahan	4	1	5
5.	Teluk Betung	3	2	5
6.	Sumur Putri	1	2	3
7.	Gunung Mas	3	3	6

Jumlah	29	13	42
---------------	-----------	-----------	-----------

Sumber: *BPS Kecamatan Teluk Betung Selatan, Tahun 2018.*

Berdasarkan jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut di atas, maka terlihatlah bahwa jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kecamatan Teluk Betung Selatan ada yang bekerja pada instansi pemerintah di Kecamatan, Kelurahan dan Instansi Pendidikan yang berada di Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung. Sedangkan jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kecamatan Teluk Betung Selatan menurut tingkat pendidikan (SD, SLTP, SLTA, Diploma (D), dan Strata (S) dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 5
Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Tingkat Pendidikan
di Kecamatan Teluk Betung Selatan Tahun 2018

No	Instansi Pemerintah	Tingkat Pendidikan						Jumlah
		SD	SLTP	SLTA	D1/D2/D3	S1	S2/S3	
1.	Kecamatan	-	-	4	-	11	-	15
2.	Gedong Pakuon	-	-	1	-	4	-	5
3.	Talang	-	-	1	-	2	-	3
4.	Pesawahan	-	-	5	-	-	-	5
5.	Teluk Betung	-	-	2	-	3	-	5
6.	Sumur Putri	-	-	1	-	2	-	3
7.	Gunung Mas	-	-	2	1	3	-	6
Jumlah		-	-	16	1	25	-	42

Sumber: *BPS Kecamatan Teluk Betung Selatan, Tahun 2018.*

D. Sikap Aparatur Sipil Negara Pada Pilkada Kota Bandar Lampung di Kecamatan Teluk Betung Selatan

Pilkada tahun 2015 merupakan Pilkada ketiga bagi Kota Bandar Lampung, sebelumnya yaitu pada tahun 2005 dan 2010. Pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung pada tahun 2005 terdapat enam pasang calon yang mengikuti Pilkada tersebut. Pilkada tahun 2005 dilaksanakan dalam dua kali putaran pemilihan. Pertama, yakni tanggal 27 Juni 2005 dan putaran kedua tanggal 6 Agustus 2005. Kondisi ini disebabkan karena tidak ada satupun pasangan calon yang memperoleh suara di atas 25%. Adapun pasangan yang mengikuti Pilkada putaran kedua yaitu pasangan Drs. Eddy Sutrisno, M. Pd. – Kherlani, S.E., dan pasangan KH. Ir. Abdul Hakim, M.M., – Drs. Zainal Iskandar. Pilkada tersebut akhirnya dimenangkan oleh pasangan Drs. Eddy Sutrisno, M. Pd. –Kherlani, SE.

Pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2010 dilaksanakan pada 30 Juni 2010 dengan jumlah total pemilih mencapai 370.031. Pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2010 diikuti oleh enam pasangan calon, tiga pasangan calon diusung oleh gabungan beberapa partai politik, dan tiga pasangan lainnya merupakan calon independen. Calon yang diusung partai politik yaitu pasangan Drs. Hi. Herman H.N, M.M., dan Hi. Tobroni Harun, ST., M.M., pasangan Khaerlani, S.E., M.M., dan Heru Sambodo, S.T., pasangan Drs. Hi. Eddy Sutrisno, M.Pd., dan Ir. Hi. Hantoni Hasan, M.Si. sedangkan calon pasangan perseorangan/ independen yaitu pasangan Ir. Hi. A. Sauki Shobier, S.H., dan Syamsul Rizal, S.H., M.H., pasangan Dhommiril Hakim YHS,

S.H., dan Sugiato, S.Pd., pasangan Drs. Hi. Nurdiono, S.E., M.M.Akt. dan Ir.Hi. Dian Kurnia Laratte.

Pilkada Bandar Lampung pada tahun 2015 tepatnya dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015, dimana terdapat tiga pasangan calon yang dinyatakan memenuhi syarat oleh KPU. Dari ketiga pasangan calon tersebut, dua diantaranya merupakan *incumbent* dan satu pasangan lainnya merupakan calon baru yang maju melalui jalur independen. Berikut penulis sajikan tabel nama pasangan calon, nomor urut, dan partai pengusung dalam Pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015, yaitu sebagai berikut:

Tabel 6

Nama Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota beserta
Nomor Urut, dan Partai Pengusung Tahun 2015

No.	Nama Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota	Nomor Urut	Partai Pengusung
1.	M. Yunus, S.H. dan Ahmad Muslimin	1	Jalur independen
2.	Drs. Herman HN, M.M., dan Yusuf Kohar, S.E., M.M	2	PDIP, Partai Demokrat, PKS, Partai Gerindra, PKB, dan NasDem
3.	Tobroni Harun, S.T., M.M dan Komarunizar, S.Ag	3	PAN, Partai Hanura, dan PKPI

Pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015 yang diikuti oleh tiga pasangan calon, dimenangkan oleh calon *incumbent*, yaitu Herman HN. dan Yusuf Kohar. Adapun hasil perolehan suara Pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015 yaitu

pasangan M. Yunus, S.H. dan Ahmad Muslimin memperoleh suara sebesar 2,02 %, pasangan Drs. Herman HN, M.M., dan Yusuf Kohar, S.E., M.M., memperoleh suara sebesar 86,67 %, dan pasangan Tobroni Harun, S.T., M.M., dan Komarunizar, S.Ag., memperoleh suara sebesar 11,31 %.

Berdasarkan hasil rapat pleno rekapitulasi perolehan suara pilkada. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) menetapkan pasangan Herman HN-Yusuf Kohar terpilih sebagai wali kota dan wakil walikota Bandar Lampung periode 2015-2020. Berdasarkan hasil pleno KPUD, pasangan Herman HN-Yusuf memperoleh suara mutlak 86,66 persen dari jumlah daftar pemilih tetap (DPT) sebanyak 630.366 pemilih di Kota Bandar Lampung.

Adapun kaitannya dengan Sikap Pegawai Negeri Sipil pada Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung, diperoleh hasil penelitian bahwa tim sukses yang nama-namanya dikirim ke Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dibentuk tanpa melibatkan PNS, tetapi kepanjangan tangan dari Tim Sukses melibatkan PNS mulai dari kelompok dinas, kecamatan dan desa. Jadi jelas secara tidak langsung melibatkan anggota PNS. Akan tetapi tidak semua dinas dapat dilibatkan dalam tim sukses, hanya dinas-dinas tertentu saja yang memang mendukung kepada calon walikota/ wakil walikota tertentu, demikian pula pegawai/ PNS di dinas-dinas yang berada di Kota Bandar Lampung.¹⁴⁷

Berdasarkan data tersebut di atas dapat diketahui bahwa dalam Tim Pemenangan yang lazim disebut Tim Sukses masing-masing calon walikota/ wakil

¹⁴⁷ Hasil *Interview* dengan beberapa sumber PNS Kecamatan Teluk Betung Selatan.

walikota dalam menjalankan tugasnya melibatkan PNS. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun tidak secara langsung menjadi anggota Tim Sukses, tetapi ikut mendukung calon walikota /wakil walikota, sehingga PNS “tidak netral”, dengan demikian tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepegawaian. Mulai dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, sebenarnya bertujuan agar PNS berlaku netral sebab selaku abdi masyarakat diharapkan dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata. Pada menimbang huruf a yang berbunyi: “bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkeseimbangan material dan spirituil, diperlukan adanya Pegawai Negeri sebagai Warga Negara, unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung-jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan”.

Menurut hasil wawancara diperoleh informasi bahwa pada prinsipnya Tim Sukses mempunyai tugas utama penggalangan dan memobilisasi masa untuk pemenangan bagi calonnya masing-masing. Kapan mulai kegiatan tersebut dimulai yaitu sebelum tahapan pemilukada dibuat oleh KPUD Bandar Lampung. Kegiatan penggalangan masa direncanakan oleh Tim Sukses kemudian dikomunikasikan oleh koordinator Tim Sukses ke dinas, kecamatan dan kelurahan di Lingkungan Kota Bandar Lampung. Kepada kepala dinas dan camat mengkondisikan anak buahnya

disela-sela acara pembinaan pegawai, upacara bendera, pendekatan dari meja kemeja, dan jika perlu dengan kegiatan silaturahmi ke rumah anak buahnya. Lurah dalam hal ini juga melakukan pembinaan kepada perangkat Kelurahan dan warga ketika berkepentingan atas surat-surat. Lebih lanjut diminta anak buahnya meneruskan pesan kepada keluarga, sanak keluarga, warga masyarakat lingkungannya. Khusus di kelurahan-kelurahan dilakukan pula pada kegiatan sosial seperti pertemuan PKK, pertemuan/ arisan-arisan RT, pengajian rutin dengan memberi kenang-kenangan (cendera mata) berupa kebutuhan masyarakat yang bertuliskan nomor dan gambar pasangan calon walikota / wakil walikota. Kegiatan ini dilaksanakan setelah pengambilan nomor calon walikota / wakil walikota. Terakhir adalah penggalangan masa positif yang dipercaya akan mencoblos calonnya, yaitu mendekati hari pencoblosan kurang lebih 3-4 hari sebelumnya mereka diberi amplop berisi uang. Bahkan malam coblosan masih dilakukan “serangan fajar” dengan pemberian uang (*money politics*). Mengenai mengapa tidak ada Tim Sukses yang melaporkan Tim Sukses lain yang melakukan pelanggaran Pemilukada dengan melibatkan PNS, karena semua melakukan hal yang sama. PNS sebagai kepanjangan tangan Tim Sukses yang paling berperan di kelurahan-kelurahan adalah “guru”. Keterangan tersebut diberikan melalui hasil wawancara dengan masing-masing tim sukses maupun oknum PNS pendukung calon secara terpisah.¹⁴⁸

Berdasarkan data tersebut di atas semakin sangat jelas diketahui bahwa dalam kelompok Pegawai Negeri dan masyarakat pendukung masing-masing calon

¹⁴⁸ Kesimpulan hasil *interview* pribadi dengan oknum PNS dan warga-warga di Kecamatan. Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung.

walikota/ wakil walikota di Kecamatan Teluk Betung Selatan terdapat oknum PNS. Hal ini menunjukkan bahwa PNS “tidak netral” sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan kepegawaian.

Menurut hasil interview dengan beberapa oknum PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung diperoleh sebuah data bahwa motif atau alasan dari pada keterlibatan PNS dalam menudukung calon walikota/wakil walikota diperoleh keterangan sebagai berikut:

1. Alasan mendukung pasangan calon walikota /wakil walikota yaitu kepentingan karier. Apabila menang dalam pemilu maka akan memperoleh jabatan yang strategis, paling tidak dapat mempertahankan pekerjaannya sebagai Pegawai pemerintah.
2. Alasan mendukung pasangan calon walikota /wakil walikota adalah unsur kerabat dan tetangga. Dia tidak ada pamrih untuk memperoleh jabatan tertentu jika calon yang didukung menang dalam pemilu. Pada saat interview, sumber mengatakan sebagai pegawai honor daerah di Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung. Oleh karena calon yang didukung kalah dalam pemilu, maka tanpa ingin menuduh, pada kenyataannya posisi pekerjaannya yang kurang menguntungkan, sedangkan jabatan semula yang disandang sekarang sudah masuk kepada pegawai tetap.
3. Alasan mendukung pasangan calon walikota /wakil walikota adalah balas budi. Di samping itu yakin bahwa jika calon yang didukung menang dalam

pemilukada akan membawa kemajuan pembangunan yang signifikan untuk Kota Bandar Lampung. Ditambahkan calon yang didukungnya pernah menjabat sebagai Kepala Dinas Pekerjaan Umum, sehingga tahu persis mengenai kapasitas, karakter dan kapabilitas calon walikota/ wakil walikota. Di samping Kepala Dinas Pekerjaan Umum, juga pernah menjabat beberapa jabatan penting di Pemerintahan Kota Bandar Lampung.

Berdasarkan jawaban tersebut di atas dapat diketahui adanya kelompok-kelompok kepentingan pada PNS sebagai berikut:

- a. Ada kelompok PNS yang berkepentingan atas jabatan atau karier, yang disebut *vested interest*. *Vested interest* adalah adanya kepentingan-kepentingan yang telah tertanam dengan kuat sekali. Golongan ini sangat sukar sekali melepas kedudukannya sehingga menghalangi proses perubahan sosial. Kelompok-kelompok kepentingan ini selalu ada dalam rangka mengendalikan dinamika sosial agar kedudukan atau jabatan yang disandang dapat dipertahankan. Kelompok ini juga sudah mengkalkulasi kekuatan calon walikota/ wakil walikota yang didukung dengan keyakinan pasti hasil pemilukada terpilih menjadi walikota /wakil walikota. Sebaliknya jika calon yang didukung kalah dalam pemilukada sudah siap dengan risiko yang dihadapi yaitu masih bertahan atau tereliminasi dan dimutasi ke posisi lain yang kurang menguntungkan. Pendek kata harus ikhlas dengan satu diantara dua pilihan yaitu “mukti opo mati”.

- b. Kelompok kepentingan mempertahankan kekerabatan/ pertemanan/ pertetanggaan (sosiologis). Dalam sosiologi hukum dikenal adanya “*gemeinschaft*” atau paguyuban yaitu perkumpulan masyarakat dengan tujuan mempertahankan kekerabatan. Pada kelompok ini sebenarnya terlepas dari hubungan pamrih ingin memperoleh sesuatu seperti pada kelompok *vested interest*. Harapan yang diinginkan semata-mata hanya untuk mempertahankan hubungan baik yang sudah terjalin akrab bagaikan saudara. Terdapat ungkapan jawa yang mengatakan bahwa “tonggo kuwi dulur cedak”. Oleh karena itu jika seseorang mengalami penderitaan yang menolong adalah tetangganya terlebih dulu karena dekat dibanding saudaranya yang bertempat tinggal jauh. Pada perhelatan pilukada kelompok ini bisa mengalami penderitaan jika calon yang didukung kalah, sehingga berakibat terdegradasi dari jabatannya dengan cara dimuatasi.
- c. Kelompok balas budi. Pada kelompok ini pemberian dukungan kepada calon walikota /wakil walikota semata-mata karena pernah menerima kebaikan baik yang berhubungan dengan pekerjaannya maupun diluar tugas dinasny. Pada kelompok ini sudah tahu pasti mengenai paling tidak karakter, kapasitas dan kavalabilitas calon yang didukung. Risiko yang dihadapi jika calon yang didukung kalah dalam pilukada dapat terjadi seperti yang diderita pada kelompok b di atas, namun jika menang belum tentu memperoleh jabatan strategis seperti pada kelompok di atas.

Berdasarkan gambaran di atas terlihat bahwa Pemilukada tahun 2015 di Kota Bandar Lampung khususnya di Kecamatan Teluk Betung Selatan tidak lagi terpenuhi asas “bebas” salah satu dari pada asas “luber” dan asas “jujur” salah satu dari pada asas “jurdil”. Bebas berarti lepas sama sekali, tidak terhalang, terganggu, sehingga boleh berbuat dengan leluasa. Bebas juga berarti: lepas dari kewajiban, tuntutan, perasaan takut. Sikap oknum Aparatur Sipil Negara atau PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan dalam berpartisipasi pada Pemilukada Bandar Lampung tahun 2015 juga tidak jujur. Kata jujur berarti lurus hati, tidak curang. Pemaknaan secara terbalik, tidak jujur berarti curang karena keberpihakan kepada calon walikota/ wakil walikota tertentu, sehingga menyalahi peraturan yang berlaku. Penerapan asas bebas dan asas jujur bagi PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan dalam partisipasi terhadap Pemilukada Kota Bandar Lampung tahun 2015 tidak lagi berlaku, karena motif kepentingan, tekanan dan arahan. Hal ini mengakibatkan PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan memiliki sifat yang tidak lagi netral yang semata-mata menggunakan kebebasan beraspirasi untuk memilih calon walikota/ wakil walikota Bandar Lampung yang berkualitas dan visioner, demi terlaksananya pembangunan disegala bidang kedepan yang lebih baik bagi Kota Bandar Lampung.

BAB IV

TINJAUAN FIQIH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA PADA PILKADA KOTA BANDAR LAMPUNG DI KECAMATAN TELUK BETUNG SELATAN

A. Netralitas ASN dalam Pilkada Kota Bandar Lampung Tahun 2015 di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung

Hukum di satu sisi bersifat praktis dan di sisi lain bersifat teoritis. Pemahaman mengenai hukum sampai saat ini sangat sulit didapati. Tetapi secara sederhana hukum adalah seperangkat kaidah yang bertujuan untuk mengatur tata kehidupan manusia. Hukum yang merupakan seperangkat kaidah dinormatiskan ke dalam sebuah peraturan perundang-undangan, setiap peraturan perundang-undangan ini harus ditegakan dalam arti diimplementasikan agar dapat berlaku secara efektif.

Salah satu ranah hukum yang ada di Indonesia adalah hukum kepegawaian yang mengatur mengenai pegawai negeri itu sendiri, termasuk di dalamnya terkait dengan netralitas. Pelaksanaan netralitas pegawai negeri sendiri sampai saat ini masih terus menjadi perdebatan hangat, oleh sebab itulah perlu dikaji lebih mendalam mengenai netralitas dan penegakan hukumnya.

PNS diharapkan menjadi seorang yang profesional dalam menjalankan setiap tugas yang diembannya. Pandangan ini sesuai dengan kedudukan manusia, yaitu dengan ungkapan *not the gun but the man behind the gun*. Ungkapan ini sangat tepat diterapkan dalam membahas masalah kedudukan PNS. Kedudukan PNS diatur dalam Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan bahwa:

1. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.
 2. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
 3. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik
- Pengaturan ini mengindikasikan bahwa netralitas pegawai negeri dijamin dalam undang-undang agar pegawai negeri dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan undang-undang. Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang No.43 Tahun 1999 itu kemudian diperjelas kembali pada Penjelasan Umum I angka 6 menyebutkan bahwa:

Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakkan dan persatuan Pegawai negeri serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Oleh karena itu, Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai pegawai negeri. Pemberhentian tersebut dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat.

Kedudukan PNS tersebut, menunjukkan bahwa PNS merupakan tulang punggung bangsa dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, serta melaksanakan birokrasi untuk melayani masyarakat. Kedudukan yang strategis ini diperlukan adanya PNS yang profesional. Untuk mencapai keprofesionalan ini pemerintah mengambil kebijakan, dengan mengeluarkan peraturan pemerintah tentang netralitas PNS, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menjadi Anggota Partai Politik kemudian diperbaharui kembali dengan Peraturan pemerintah No.37 Tahun 2004 dan aturan teknisnya dijelaskan melalui Surat Keputusan Badan Administrasi kepegawaian Negara (BAKN) No.02/BA/1999 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut.

Netralitas PNS dalam partai politik merupakan kajian hukum kepegawaian. Kajian hukum kepegawaian mengatur pegawai negeri yang bekerja dalam administrasi negara. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Utrecht, yang menjelaskan bahwa hukum administrasi menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat (*amstragers*) Administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus.

Keanggotaan dan kepengurusan dalam organisasi politik merupakan hak-hak dasar dan hak asasi manusia. Hak-hak dasar ini senantiasa merupakan hal yang menarik untuk selalu dikaji karena secara normatif dijamin dan dijunjung tinggi. Masalah dasar dalam hak asasi manusia adalah masih adakah di dalam keterbatasan terdapat kebebasan warga negara untuk turut serta berperan aktif dalam

pemerintahan. Kebebasan untuk berserikat/ berkumpul diatur pasal 28 UUD 1945 yaitu bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang. Peraturan pelaksana UUD ini adalah adanya organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik.

Ternyata, keikutsertaan Pegawai Negeri dalam dunia politik banyak menimbulkan perdebatan. Tuntutan agar Pegawai Negeri Sipil netral dalam partai politik mulai bergema. Bahkan akhir-akhir ini gema tuntutan itu semakin didengungkan bersama dengan semakin kencangnya hembusan angin reformasi. Tuntutan agar Pegawai Negeri Sipil netral dalam keanggotaan dan kepengurusan dalam partai politik adalah sesuatu yang wajar karena selama ini banyak pegawai negeri yang ikut serta dalam membantu pengurus partai menjadi pemenang dalam pemilihan umum. Begitu juga yang terjadi di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung saat pemilihan Walikota/ wakil Walikota Bandar Lampung pada Pemilukada Bandar Lampung tahun 2015.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bab terdahulu bahwa tim sukses yang nama-namanya dikirim ke Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dibentuk tanpa melibatkan PNS, tetapi kepanjangan tangan dari Tim Sukses melibatkan PNS mulai dari kelompok dinas, kecamatan dan kelurahan. Ini artinya, secara tidak langsung pegawai negeri yang berada di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung mengikuti kegiatan pemilihan kepala daerah kota Bandar Lampung.

Jika dikaji secara seksama, pengaturan netralisasi PNS, dalam Pasal 3 ayat (2) dan (3) Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian,

serta PP No. 37 Tahun 2004, dalam pelaksanaannya menimbulkan permasalahan yang krusial, yang sampai saat ini belum mendapat perhatian dari semua kalangan. Permasalahan yang muncul yaitu, pengaturan baik dalam undang-undang maupun aturan pelaksanaannya, hanya mengatur tentang larangan PNS yang menjadi anggota dan pengurus parpol. Namun permasalahan yang muncul yaitu seperti yang terjadi di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung, dimana PNS tidak menjadi anggota dan pengurus partai politik tetapi kiprahnya melebihi anggota dan pengurus partai politik, bahkan menjadi tangan dari Tim sukses salah satu calon walikota / wakil walikota Bandar Lampung saat Pemilihan Walikota Bandar Lampung tahun 2015.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan pada Bab terdahulu bahwa di Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung tim kemenangan atau tim sukses salah satu calon walikota/ wakil wali kota Bandar Lampung yang terdiri masyarakat umum sebagai pendukung calon walikota/ wakil walikota terdapat oknum PNS yang bekerja pada instansi pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan Kota Bandar Lampung tidak sepenuhnya “netral” sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan kepegawaian.

Menurut hasil interview dengan beberapa oknum PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung diketahui bahwa ada oknum PNS yang beralasan demi kepentingan karier yang bersangkutan, ada juga oknum PNS yang mendukung salah satu calon karena ingin membalas kebaikan calon wali kota/ wakil walikota, akan tetapi ada juga yang mendukung pasangan calon walikota /wakil walikota karena unsur kerabat dan tetangga. Apapun alasannya jika orang yang bersangkutan

merupakan salah satu oknum pegawai pemerintah atau PNS maka hal yang dilakukan merupakan kegiatan yang bertentangan dengan undang-undang kepegawaian.

Mulai dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, sebenarnya bertujuan agar PNS berlaku netral sebab selaku abdi masyarakat diharapkan dapat memberikan pelayanan yang adil dan merata. Pada menimbang huruf a yang berbunyi: “bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkeeseimbangan material dan spirituil, diperlukan adanya Pegawai Negeri sebagai Warga Negara, unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung-jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan”.

Apabila dicermati kalimat pada menimbang tersebut di atas dapat diperoleh pemahaman bahwa PNS dibentuk sdalah satunya adalah untuk mengabdikan kepada masyarakat. Bentuk pengabdian adalah menyelenggarakan tugas pemerintahan, dan salah satunya tugas tersebut adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Lebih tegas lagi dinyatakan dalam Undang-Undang-Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada kalimat menimbang huruf a menyatakan, “bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, ber peradaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi,

diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”.

Kalimat yang berbunyi “...diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, ...”, menunjukkan bahwa setiap PNS dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat yang optimal tanpa pilih kasih. Pelayanan yang demikian tidak akan menimbulkan keirisan diantara warga masyarakat yang dilayani, tetapi akan menghadirkan perasaan puas, tenteram dan nyaman didalam hati warga. Secara adil artinya memberikan pelayanan secara berkeseimbangan, secara merata berarti tidak ada terkecuali, semuanya akan mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhannya.

Pelayanan yang adil dan merata adalah filosofi yang terdapat dalam sila kelima Pancasila dasar negara yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat”. Sila ini mengandung makna bahwa keadilan sosial harus diberikan kepada semua lapisan masyarakat oleh abdi negara dan abdi masyarakat, salah satunya adalah keadilan sosial di bidang pelayanan. Sebagai abdi negara mempunyai tugas dan kewajiban PNS untuk ikut mencapai tujuan negara yaitu menuju kepada masyarakat yang adil dan makmur spiritual dan material. Dalam menuju masyarakat yang adil dan makmur spiritual dan material diharapkan PNS ikut memberikan pengabdian kepada masyarakat yang optimal, adil dan merata. Sila kelima Pancasila tersebut

terdapat dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD RI 1945) yang merupakan cita hukum dari pada bangsa Indonesia.

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 terdapat kalimat yang berbunyi "... disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Hal ini dapat untuk mengetahui apakah PNS digaji terdapat tugas diantaranya "mendukung calon bupati/wakil bupati". Hal ini dapat diketahui dari hak-hak PNS adalah sesuatu yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil dengan persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi, antara lain Gaji yang meliputi Gaji PNS; Perhitungan masa kerja; Kenaikan gaji pokok; Tunjangan. Kemudian kenaikan Pangkat, Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan, Cuti, Tunjangan cacat dan uang duka, Kesejahteraan, dan terakhir Pensiun.

Hal yang sama juga diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyebutkan: (1) Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya; (2) Gaji yang diterima oleh Pegawai Negei harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya; (3) Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Kemudian dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ditegaskan dengan menyebutkan bahwa: Pegawai Negeri Sipil (PNS) berhak memperoleh gaji, tunjangan, dan fasilitas; cuti; jaminan pensiun dan jaminan hari tua; perlindungan; dan pengembangan kompetensi.

Mengenai fungsi dan tugas PNS ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yaitu: Pasal 10 menyebutkan, Pegawai ASN berfungsi sebagai: pelaksana kebijakan publik; pelayan publik; dan perekat dan pemersatu bangsa. Pasal 11 menyebutkan, Pegawai ASN bertugas: melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tidak satupun ketentuan di atas dengan hak gaji, tunjangan, kenaikan pangkat dan sebagainya, PNS ditugaskan untuk memberikan dukungan kepada calon kepala daerah /wakil kepala daerah, dalam hal ini calon walikota /wakil walikota Bandar Lampung. Tugas PNS diantaranya adalah untuk memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, dan mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keterlibatan PNS terhadap dukungan kepada calon walikota /wakil walikota kecuali tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku juga dikhawatirkan tidak dapat ikut mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dikhawatirkan pula pelayanan publik terjadi ketidakadilan atau deskriminatif, karena masyarakat yang dilayani beda dukungan kepada calon. Di samping itu diantara sesama PNS yang beda dukungan dapat mengakibatkan kerenggangan atau bahkan perpecahan yang mengganggu persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini bertentangan dengan undang-undang untuk apa PNS dibentuk oleh Negara.

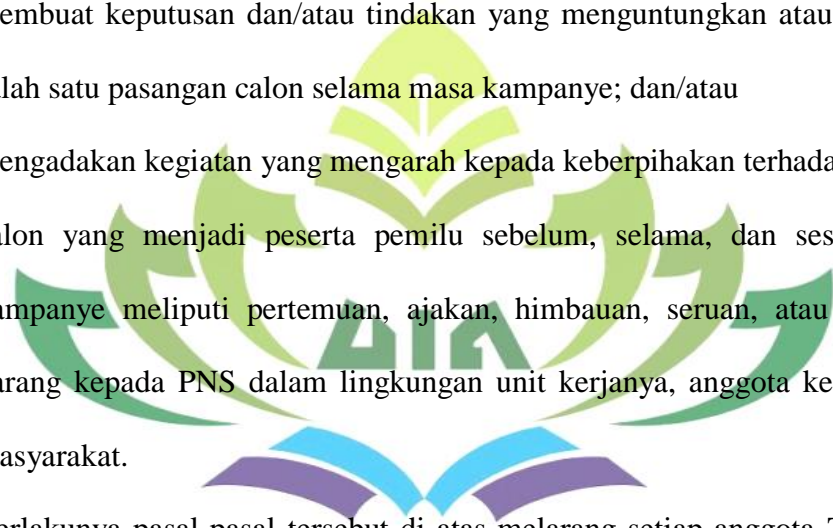
Berdasarkan Keterangan dari hasil interview yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, memang tidak ada oknum PNS yang tercatat sebagai salah satu Tim sukses dari salah satu calon walikota / wakil walikota, hal ini sesuai dengan tugasnya KPU Kota Bandar Lampung yang telah memeriksa secara administratif persyaratan setiap Tim Pemenangan yang lazim disebut Tim Sukses para calon walikota / wakil walikota. Pembentukan Tim Sukses dilakukan oleh calon walikota / wakil walikota bersama parpol pengusung, dan bagi calon walikota/ wakil walikota perseorangan (*independen*) dibuat sendiri. Salah satu syarat penting adalah tidak boleh ada unsur PNS, TNI, POLRI, Kepala Desa dan Perangkat Desa, setelah semuanya terpenuhi diterbitkan Surat Keputusan (SK). Dalam SK tersebut dibentuk Tim Pemenangan (Tim Sukses) dengan struktur organisasinya lengkap dengan daftar namanya. Tim Pemenangan juga dibentuk pada tingkat kabupaten dan kecamatan. Hasilnya tidak ada satupun anggota tim yang berkedudukan sebagai PNS. Jika ada tentu dikembalikan karena adanya larangan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemeriksaan Tim Sukses dan persyaratannya dilakukan bersama Panwaslu Kota Bandar Lampung. Tim Pemenangan (Tim Sukses) didaftarkan bersama-sama pada saat mendaftarkan calon walikota / wakil walikota Bandar Lampung.

Menurut ketentuan Pasal 75 ayat (3), (4), dan ayat (7) yang isinya: Tim Kampanye (dapat disebut Tim Pemenangan/Tim sukses) dibentuk Calon Kepala daerah/Wakil Kepala Daerah dan partai/partai-partai pengusung atau calon dalam hal calon adalah perseorangan (*independen*), dan didaftarkan bersamaan dengan pendaftaran calon ke KPU(D). Tim Kampanye dapat dibentuk secara berjenjang.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu menyebutkan, “Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota, adalah Penyelenggara Pemilu yang bertugas melaksanakan Pemilu di kabupaten/kota”. Salah satu tahapan pemilu adalah pendafaran dan penetapan calon walikota/ wakil walikota, setelah lolos verifikasi persyaratan administrasi. Bersamaan dengan pendaftaran calon, didaftarkan pula Tim Pemenangan (Tim Sukses) calon walikota /wakil walikota ke KPUD, tentu saja setelah lolos verifikasi persyaratan administrasi oleh KPU dan Panwaslu Kota Bandar Lampung, dengan hasil tidak terdapat satupun anggota tim yang berasal dari unsur PNS.

Hal lain yang perlu diketahui bahwa netralitas PNS tidak hanya steril di Tim Sukses, tetapi juga pada dukungan calon bupati/wakil bupati karena memang dilarang oleh peraturan perundang-undangan. Persoalan keterlibatan PNS dalam mendukung calon walikota /wakil walikota yang terintegrasi dan terkoordinasikan dengan Tim Sukses adalah menjadi masalah pengawasan Panwaslu.

Netralitas Pegawai Negeri diatur juga diatur dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang telah disebutkan di atas. Pasal 4 angka 15 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 mempertegas larangan PNS terlibat dalam pemberian dukungan terhadap calon kepala daerah/wakil kepala daerah (dalam hal ini calon walikota / wakil walikota Bandar Lampung. Selengkapnya Pasal tersebut menyatakan: “Setiap PNS dilarang memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:

- 
- a) Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - b) menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - d) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

Berlakunya pasal-pasal tersebut di atas melarang setiap anggota Tim Sukses harus tidak terdapat atau tidak melibatkan unsur PNS. Hal ini dapat diketahui dari KTP mengenai data “pekerjaan”. Jika terdapat unsur PNS di dalamnya, tentu akan dikembalikan kepada calon walikota/ wakil walikota yang bersangkutan untuk diubah dan dibenarkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Akan tetapi PNS di Teluk Betung Selatan tidak langsung sebagai Tim sukses salah satu calon walikota/ wakil walikota Bandar Lampung pada Pemilu 2015, tetapi PNS di Teluk Betung Selatan menjadi lanjutan tangan dari Tim sukses salah satu calon yang menuruti perintah dari atasannya.

Selain itu, menurut hasil data interview juga diperoleh sebuah data bahwa alasan atau motif akan sikap PNS mendukung calon walikota/ wakil walikota Bandar Lampung di Kecamatan Teluk Betung Selatan yaitu ada 8 (delapan) motif atau

alasan, diantaranya adalah motif ekonomi, sosial budaya, etika, intimidasi, nepotisme, karier dan balas budi. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan digambarkan uraian hasil interview motif atau alasan PNS tersebut, yaitu sebagai berikut:

1) Motif Ekonomi

Pengertian ekonomi adalah pemanfaatan uang, tenaga, waktu, dan sebagainya yg berharga. Apabila kata “ekonomi” mendapat awalan “ber” menjadi “berekonomi”, berarti berkaitan dengan tindakan yaitu “berusaha menghindari pemborosan uang, tenaga, waktu; berhemat”. Ekonomi juga dapat diartikan dengan segala hal yang bersangkutan dengan penghasilan, pembagian dan pemakaian barang-barang dan kekayaan (keuangan). Ekonomi berkenaan dengan setiap tindakan atau proses yang harus dilaksanakan untuk menciptakan barang-barang dan jasa yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan atau keinginan manusia”.

Dikaitkan dengan data tersebut di atas, maka oknum PNS memberikan dukungan kepada calon walikota/wakil walikota dengan motif ekonomi. Dari 30 sampel yang diinterview, ada 27 orang atau 90% sampel memiliki motif ekonomi dalam mendukung calon walikota/ wakil walikota dan hanya 3 orang atau 10% yang menjawab tidak bermotif ekonomi . Hal ini berarti pada saat coblosan pemilu sudah dipahami oleh PNS sebagai tidak dapat menggunakan waktu untuk belanja dan memasak atau menjemput putra putrinya memasak pulang sekolah. Oleh karena itu wajar jika mereka harus diberikan kompensasi berupa uang sebagai tindakan berhemat dengan memperoleh penghasilan.

Tindakan yang dilakukan oleh PNS sebagai motif ekonomi juga dimaksudkan berhubungan dengan pencapaian guna meningkatkan kesejahteraan materiil mereka. Pada sisi lain PNS tidak menyadari bahwa mereka telah melakukan kesalahan yaitu melakukan pelanggaran terhadap yang dilarang dalam peraturan perundang-undangan kepegawaian (Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010), dan sekarang juga dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014). Mereka sama halnya dengan melegalkan "*money politics*".

2) Motif Sosial

Arti sosial yaitu berkenaan dengan masyarakat, perlu adanya komunikasi seperti dalam paguyuban (*gemeinschaft*) melalui interaksi sosial untuk mempertahankan kekerabatan. Apabila mendapat awalan "ke" dan akhiran "an" menjadi "kesosialan" berarti adanya "sifat-sifat kemasyarakatan (sifat suka memperhatikan umum, suka menolong, dan sebagainya); karena perasaan kesosialannya, beliau selalu disukai orang dalam pergaulan.

Pengertian sosial menurut beberapa ahli, yaitu "Sosial lebih dari sekedar jumlah manusia secara individu karena mereka terlibat dalam berbagai kegiatan bersama". Sosial dapat juga diartikan dengan sifat dasar dari setiap individu manusia, atau cara tentang bagaimana para individu saling berhubungan".

Dikaitkan dengan data tersebut di atas, maka sikap PNS memberikan dukungan kepada calon walikota/wakil walikota dengan motif sosial dari

jumlah 30 sampel yang ada yaitu 21 orang atau (70%) sampel memiliki motif sosial dan hanya 9 orang atau 30% yang menjawab tidak bermotif sosial. Artinya para PNS banyak yang memiliki karakter kesosialan sebagai sifat dasar setiap manusia mengingat bahwa membangun hubungan dan mempertahankan kekerabatan adalah teramat penting. Apalagi jika calon walikota /wakil walikota yang didukung mempunyai sifat menolong, kedermawanan, bagus tingkah laku, sehingga dihormati dan disenangi dalam pergaulan sosial, hal inilah yang menyebabkan calon mendapat empaty dari masyarakat, dalam hal ini PNS. Mendukung dengan motif ini boleh-boleh saja, tetapi dengan cara terang-terangan adalah bertentangan/ melanggar peraturan perundang-undangan kepegawaian.

3) Motif budaya

Budaya berasal dari kata “budi” dan “daya”. Budi berarti suatu kejiwaan yang hanya mempunyai sifat baik, sedangkan daya berarti kekuatan, tenaga, semangat. Apabila digabung menjadi budaya berarti hasil budi dan kekuatan manusia berupa kebudayaan. Budaya dapat didefinisikan keseluruhan dari sikap dan pola perilaku serta pengetahuan yang merupakan suatu kebiasaan yang diwariskan dan dimiliki oleh suatu anggota masyarakat tertentu.

Di Jawa terdapat adat istiadat yang bermuatan budaya “paternalistik” .“Pemimpin seperti ini menggunakan pengaruh dengan sifat kebapakan dalam menggerakkan bawahan mencapai tujuan”. Ciri-cirinya : “pemimpin bertindak sebagai bapak, dan selalu memberikan perlindungan” kepada anak buah.

Berkaitan dengan data tersebut di atas, maka PNS memberikan dukungan kepada calon walikota/wakil walikota dengan motif budaya dari 30 sampel yang diinterview sebesar 18 orang atau (60%) sampel dan hanya 12 orang atau 40% yang menjawab tidak bermotif budaya. Artinya bahwa masih banyak PNS yang percaya kepada arahan atasannya yang wajib diikuti, karena sudah dianggap sebagai seorang ayah yang bertanggung jawab. Jika ada anak buah yang salah, dilindungi dalam arti diberikan sanksi yang mendidik/*constructive*, bukan sanksi yang mematikan/*destructive*. Atasan seperti ini kebanyakan dihormati dan dituruti arahnya oleh bawahan. Namun harus diingat bahwa atasan PNS yang mengarahkan anak buahnya untuk memilih/mencoblos salah satu calon walikota/ wakil walikota merupakan pelanggaran juga.

4) Motif Etika

Etika mempunyai sinonim/ padan kata dengan sopan santun, tata krama, basa-basi. Berkaitan dengan motif etika, menurut hasil data interview dari sampel yang ada menunjukkan bahwa PNS masih banyak yang punya etika ketika diarahkan oleh atasannya untuk memilih calon walikota/ wakil walikota yaitu sebanyak 28 orang atau 93,3% dari sampel yang ada memiliki keterangan memiliki motif etika. Sedangkan mengenai mencoblos calon walikota /wakil walikota tergantung saat di lapangan, dan tidak selalu mengikuti arahan atasannya dan saat menuruti perintah atasnya hanya sekedar beretika atau berbasa-basi.

5) Motif Intimidasi

Intimidasi secara bahasa berarti tindakan menakut-nakuti dengan maksud untuk memaksa orang atau pihak lain berbuat sesuatu. Bila ditambah dengan awalan “me” menjadi “mengintimidasi” yang berarti “menakut-nakuti; menggentarkan; mengancam”. Kemudian dikaitkan dengan data lapangan berdasarkan hasil interview penulis, maka diperoleh sebuah data bahwa PNS yang menurut dan tidak menurut dengan arahan atasannya untuk memilih salah satu calon walikota/ wakil walikota yaitu berjumlah 40 : 60. Bagi yang 40 % mempunyai persepsi bahwa Daftar Penilaian Pelaksanaan Pegawai (DP3), karier, kepangkatan mereka ditentukan oleh atasan dan bagi yang 60% tidak berpendapat demikian. Tindakan menekan berarti tidak demokratis. Menurut salah satu oknum PNS, atasan yang mengintimidasi untuk mengarahkan anak buah memilih calon walikota /wakil walikota tertentu sama saja dengan merusak netralitas PNS dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan kepegawaian. Oleh sebab itu, menuruti atau menolak perintah atasan untuk memilih salah satu calon walikota /wakil walikota tergantung dari keberanian oknum PNS tersebut.

6) Motif Nepotisme

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme Pasal 1 angka 5 menyebutkan, “Nepotisme adalah setiap

perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa dan negara”. Apabila dihubungkan dengan PNS adalah penyelenggara Negara, seharusnya PNS terikat kepada peraturan yang mengharuskan mereka bertindak netral dalam pemilukada. Oleh karena nepotisme, PNS akan mendukung saudaranya yang menjadi calon walikota / wakil walikota, dan hal ini menjadikan PNS tidak netral. Pada sisi lain, nepotisme juga dipengaruhi oleh “budaya primordial”, yaitu suatu sikap loyalitas yang berlebihan yang mengutamakan atau menonjolkan kepentingan suatu keluarga tertentu. Hal ini menunjukkan sekalipun seorang PNS akan sulit membiarkan saudaranya itu bekerja sendiri untuk memenangkan pencalonannya menjadi walikota / wakil walikota.

Terkait dengan data motif nepotisme ini, diperoleh sebuah data lapangan bahwa masih banyak oknum PNS yang berkompeten masih ada yang mengangkat keluarganya menjadi PNS. Jumlahnya yang nepotisme memang lebih sedikit yakni 10 orang atau 33,3% orang dari 30 sampel yang peneliti interview dibandingkan dengan yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan calon walikota / wakil walikota yaitu 20 orang atau 66,7%. Ini artinya walaupun hanya sedikit yang memiliki ikatan saudara dengan calon walikota / wakil walikota tapi dapat dinilai masih ada motif nepotisme dalam pemilihan calon walikota / wakil walikota Bandar Lampung.

7) Motif Karier

Karier berarti kemajuan dalam pekerjaan atau jabatan. Motif karier ini berhubungan dengan PNS yang menerima arahan dari atasannya dan bagi PNS yang menentukan dukungan langsung dengan calon walikota/ wakil walikota. Biasanya kelompok pejabat PNS terakhir ini mempunyai kedekatan langsung dengan calon walikota/ wakil walikota misalnya sebagai kepala dinas atau camat atau guru. Pejabat PNS ini dapat memerintahkan bawahannya untuk memilih salah satu calon walikota / wakil walikota sehingga dapat terpilih saat perhitungan nanti. Harapan bagi kelompok pejabat atau elit PNS ini akan dihargai jasanya dalam mendukung calon sehingga menjadi walikota / wakil walikota.

Menurut data hasil penelusuran di lapangan diperoleh sebuah data bahwa kelompok pejabat atau elit PNS sangat berkepentingan pada kariernya dengan memanfaatkan momentum pemilu kota Bandar Lampung, dimana menurut salah satu oknum PNS dan oknum horror daerah menjelaskan bahwa motif karier merupakan salah satu alasan yang besar bagi oknum PNS untuk mendukung salah satu calon walikota / wakil walikota Bandar Lampung saat pemilihan, hal ini menunjukkan adanya suatu fenomena dengan motif karier dan hal ini berarti PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan tidak netral dalam pemilu kota di Kota Bandar Lampung.

8) Motif Balas Budi

Balas budi berarti membalas jasa; balas jasa berarti berbuat kebaikan untuk tanda terima kasih atas kebaikan atau jasa baik yang telah diterimanya. Bagi oknum PNS yang ada yang telah menerima kebaikan dari atasannya, seperti pada penerimaan pegawai, kenaikan pangkat, memperoleh jabatan, atau dibantu dalam kesulitan keluarga, maka akan ada keinginan untuk membalas budi kebaikan tersebut. Oleh karena itu kelompok PNS ini dengan menerima arahan atasan atau dengan kehendak sendiri mendukung calon walikota/ wakil walikotatertentu. Terlebih lagi jika calon tersebut adalah mantan atasan atau kepalanya.

Begitulah bagi beberapa PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan yang memiliki niatan untuk membalas budi atas kebaikan atasannya sehingga berpendapat bahwa apabila atasan mereka meminta untuk memilih salah satu calon walikota / wakil walikota maka mereka akan menuruti perintah atasannya demi membalas budi pada atasannya. Menurut hasil interview, kelompok PNS dengan motif balas budi berjumlah cukup besar yaitu dari 30 orang yang diinterview, ada 22 orang atau 73,3%, menjawab akan membals budi atasannya dan akan menuruti atasannya jika atasannya meminta salah satu calon walikota / wakil walikota Bandar Lampung, dan sisanya hanya 8 orang atau 26,7% orang menjawab tergantung dengan pilihan calon walikota / wakil walikota Bandar Lampung yang diperintahkan atasannya.

Seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa ada delapan (8) motif yang menjadi PNS Teluk Betung Selatan Bandar Lampung ikut serta dalam mengkampanyekan salah satu calon walikota/ wakil walikota Bandar Lampung pada Pemilukada tahun 2015. Motif-motif tersebut yaitu motif ekonomi sebesar (90%), yaitu membagi-bagikan uang atau yang dapat dinilai dengan uang kepada sesama PNS maupun pegawai non PNS; Motif sosial sebesar (70%), yaitu PNS hanya berkeinginan mempertahankan kekerabatan (*gemeinschaft*), tidak ada motif pamrih untuk diberikan jabatan jika calon yang didukung terpilih menjadi walikota/ wakil walikota; Motif budaya sebesar (60%), yaitu PNS menerima arahan atasan untuk mendukung calon walikota / wakil walikota karena karakter atasan sebagai seorang bapak yang baik, yang dikenal dengan budaya paternaistik; Motif etika sebesar (93,3%), yaitu PNS menerima arahan atasannya, tetapi sekedar berbasa-basi atau sopan-santun belaka, PNS masih bebas menentukan pilihannya pada saat hari coblosan; Motif intimidasi sebesar (40%), yaitu PNS menerima arahan atasannya karena mempunyai persepsi bahwa nasib mereka yang berhubungan dengan DP3, karier, kepangkatan ditentukan oleh atasan; Motif nepotisme sebesar (33,3%), yaitu mendukung calon walikota / wakil walikota karena ada hubungan keluarga, terlebih dengan masih berlakunya budaya primordial dan kesukuan; Motif karier sebesar (66,7%), yaitu terutama PNS yang mempunyai kedekatan dengan calon walikota / wakil walikota dengan harapan jika calon terpilih menjadi walikota / wakil walikota, karier mereka lebih diperhatikan; Motif balas budi sebesar (73,3%), yaitu bagi PNS

yang kecuali diarahkan juga pernah menerima bantuan dari atasan atau calon walikota/ wakil walikota yang pernah menjadi atasannya.

Berdasarkan gambaran alasan dan motif tersebut di atas, PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung dalam berpartisipasi dalam Pemilukada Bandar Lampung tahun 2015 tidak lagi menggunakan asas bebas dan jujur yang merupakan bagian asas luber dan jurdil. Banyak PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung telah menghilangkan sifat “netral” dengan mendukung walikota/ wakil walikota Bandar Lampung pada Pemilukada tahun 2015.

B. Tinjauan Fiqh Siyasah tentang Netralitas ASN dalam Pilkada Kota Bandar Lampung tahun 2015 di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung

Manusia mempunyai potensi memimpin. Dalam Islam, asumsi ini tidak terbantahkan. Bahkan menurut ajaran Islam, baik buruk keadaan penduduk amat bergantung dari pemimpin-pemimpin mereka. Oleh karenanya dalam ajaran Islam kepemimpinan akan diminta pertanggungjawabannya oleh Allah SWT. Namun realitanya, tidak banyak pemimpin yang berkepribadian baik. Banyak yang diharapkan mempunyai kualitas kepemimpinan yang baik dan bermoral malah justru melakukan praktik KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme). Ironisnya, aktor yang cukup dominan dalam praktik tersebut adalah para Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Sejatinya PNS adalah pelayan, pengayo, dan pelindung yang mempunyai tugas mensejahterakan rakyat. Karena itu juga, PNS adalah figure teladan. Tetapi sebaliknya, oknum PNS ada yang memanfaatkan kedudukannya untuk kepentingan

pragmatis mereka dan mengabaikan tanggung jawab. Jadilah mereka oknum yang berfikir hanya menumpuk harta kekayaan, menyalahgunakan fasilitas jabatan, serta menghamburkan asset kekayaan negara bagi kepentingan pragmatis mereka. Seolah-olah hal demikian sesuatu hal yang lumrah dalam pekerjaan mereka.

Seharusnya hal tersebut tidak terjadi, apalagi dapat dipahami bersama bahwa sebelum diangkat sebagai PNS, harus dilakukan pengucapan sumpah. Pengucapan sumpah menjadi hal yang wajib bagi seorang PNS yang baru saja masuk dilingkungan lembaga pemerintah maupun non pemerintah. Pengucapan sumpah tersebut didampingi oleh rohaniawan sesuai dengan kepercayaan membawa kitab suci dari masing-masing PNS yang melaksanakan prosesi sumpah tersebut.

Konteks bagi seorang muslim, pertanggungjawaban atas sumpah yang diucapkan adalah suatu keharusan. Terlebih jika ia adalah seorang PNS yang telah dipercayakan untuk memegang amanah untuk bekerja dalam suatu lembaga/ organisasi/ unit dari suatu lembaga. Jika semua PNS yang beragama Islam benar-benar mengakui al-Qur'an sebagai petunjuk dalam memegang amanah yang diberikan, maka semua kejadian yang dilarang oleh agama tidak akan pernah terjadi. Sehingga PNS akan terhindar dari apa yang disebut al-Qur'an sebagai "*orang-orang yang menukar janji dengan keuntungan sedikit dunia dan sama sekali tidak ada imbalan di akherat*".

Apabila kita merujuk pada Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang terdapat dalam pasal 26 ayat (1) bahwa sumpah pegawai negeri

sipil yaitu “*Demi Allah, saya bersumpah/ berjanji: bahwa saya, untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah...*”. Maka dalam perspektif Islam, PNS Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung yang tidak netral pada Pemilu Kota Bandar Lampung tahun 2015 telah melanggar apa yang disumpahkan yakni tidak mentaati undang-undang yang ditetapkan oleh pemerintah. Ini artinya ketidaknetralan PNS Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung telah berlawanan dengan ketentuan dalam Islam. Hal ini disebabkan karena sumpah (*al-qasam*) yang diucapkannya telah diingkarinya. Ungkapan *al-qasam* pada sumpah PNS di atas (ungkapan *Demi Allah*) merupakan term yang sama pada *al-qasam* dalam perspektif Islam, seperti ungkapan “*uqsimu bi Allah*” (saya bersumpah dengan nama Allah). Orang yang bersumpah menggunakan term *al-qasam* berarti ia telah menyatakan bahwa sesuatu yang ia nyatakan dalam sumpahnya telah menjadi miliknya. Sebab itu, dengan nama Allah, ia menegaskan tidak akan melanggar ucapannya.

Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa seorang PNS yang telah disumpah untuk setia pada pemerintah memiliki keharusan bagi pengucap sumpah (PNS) untuk selalu mentaati sumpah-sumpahnya. Pengucap sumpah yang dalam hal ini adalah PNS, akan mendapatkan sanksi dosa bagi pelanggarnya dengan menempatkan sumpah itu ditempat yang dianggap sakral bagi orang yang beragama Islam yang penuh dengan keyakinan.

Seperti yang telah dijelaskan pada Bab 2 sebelumnya bahwa PNS sebagai pekerja yang mengabdikan pada pemerintah merupakan amanah yang kebanyakan orang tidak mampu menunaikannya dengan baik kecuali orang-orang dirahmati dan dibantu oleh Allah SWT. Karena itu Islam mengharuskan mereka yang bekerja dan menduduki amanah adalah orang-orang yang mampu dan kuat terhadap berbagai bujuk rayu setan yang mengajaknya menyalahi janji sumpahnya dan menyimpang darinya. Rasulullah Saw tidaklah memberikan pekerjaan dengan jabatan kepada orang-orang yang memintanya karena itu adalah tanda ambisiusnya, yang kebanyakan nafsunya melebihi kemampuannya sebagaimana yang diriwayatkan dari Abdurrahman bin Samurah bahwa Nabi saw bersabda: *“Wahai Abdurrahman janganlah kamu meminta imarah (jabatan, kepemimpinan). Sesungguhnya jika engkau diberikannya karena memintanya maka engkau tidak akan dibantu”*. (HR. Bukhori).

Apabila merujuk dengan teks-teks agama terdahulu dan dikaitkan dengan sifat netralitas PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung pada Pemilu Kota Bandar Lampung Tahun 2015, oknum PNS yang mengikuti perintah atasannya untuk ikut serta dalam membantu salah satu calon walikota/ wakil walikota Bandar Lampung dalam pencarian suara tidak sejalan dengan pandangan Islam, hal ini disebabkan karena dalam pandangan Islam, PNS sebagai bawahan memang berkewajiban mentaati pemimpin mereka, tetapi hanya apabila syariat Allah SWT. diterapkan dan keadilan ditegakkan dalam kehidupan masyarakat, tidak menentang Allah dan tidak pula mengajak rakyat melakukan maksiat terhadap Allah

SWT. Dengan demikian jelas bagi kita, bahwa hanya boleh bagi pemimpin memerintahkan bawahan hal-hal yang wajib, *mustahab* (yang disukai syara'), hal-hal yang *mubah* (boleh dilakukan menurut syara') serta masalah-masalah ijtihadiah ketika tidak ditemukan nashnya dari al-Qur'an maupun sunnah Nabi atau pemahaman nash yang memungkinkan adanya pentakwilan.

Kemudian jika dikaitkan dengan praktek pemilu sebagai pemilihan pemimpin, khususnya yang dipraktekkan di Indonesia. Sebagian ulama menyatakan bahwa pemilu adalah salah satu, bukan satu-satunya cara (*uslûb*), yang bisa digunakan untuk memilih para wakil rakyat atau untuk memilih penguasa. Sebagai salah satu cara, dalam pandangan Islam, tentu saja pemilu ini tidak wajib. Menurut pendapat ini tentu saja perlu dicari cara lain yang sesuai dengan syariat. Islam memberikan alternatif dalam pemilihan wakil rakyat yang akan duduk sebagai penguasa untuk memimpin rakyatnya. Syariat tidak menentukan sistem apa yang digunakan, tetapi Islam memberikan pedoman dalam kehidupan bernegara. Agama Islam itu nasihat sebagaimana Rasulullah Saw bersabda: *“Agama itu nasihat. “Kami bertanya: “Untuk siapa ya Rasulullah?” Beliau menjawab: “Untuk Allah, Kitab-Nya, Rasul-Nya, para pemimpin kaum muslimin dan mereka semuanya (kaum muslim)”. (HR. Muslim).*

Hadits tersebut menunjukkan agar umat dalam setiap perbuatannya dapat dipertanggungjawabkan di hadapan Allah SWT., termasuk dalam melaksanakan pemilu yang mendukung salah satu calon walikota/ wakil walikota, yang dalam hal ini adalah PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung yang melanggar sumpahnya sebagai PNS. Sebagaimana dijelaskan dalam al-Qur'an: Dan

sesungguhnya Kami telah menciptakan manusia dan mengetahui apa yang dibisikkan oleh hatinya. Kami lebih dekat kepadanya daripada urat lehernya. (yaitu) ketika dua malaikat mencatat amal perbuatannya, yang satu duduk di sebelah kanan dan yang lain duduk di sebelah kiri. Tiada suatu ucapan pun yang diucapkannya, melainkan ada didekatnya malaikat pengawas yang selalu hadir. (QS. Qâf ayat 16-18).

Allah SWT. telah menurunkan syariat untuk mengatur kehidupan umat manusia (rakyat), sehingga diterima atau tidaknya pertanggungjawaban tersebut ditentukan dengan syariat. Apabila sesuai dengan syariat, maka akan diterima, sebaliknya apabila tidak sesuai maka akan ditolak, sebagaimana Sabda Nabi Saw. *bahwa siapa saja yang melakukan amal perbuatan yang tidak sesuai dengan tuntutan syariat maka perbuatan itu akan tertolak.* (HR. Muslim). Begitu juga dalam pelaksanaan Sifat Netralitas PNS di Kecamatan Teluk Betung Selatan saat Pemilukada Bandar Lampung Tahun 2015, harus dilihat apakah sudah sesuai dengan syariat atau belum.

BAB V

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan dalam bab-bab terdahulu, dapatlah diambil kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. PNS dalam Pemilukada Walikota/ Wakil Walikota Bandar Lampung tahun 2015 di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung tidak bersifat netral, karena memberikan dukungan kepada calon Walikota/ Wakil Walikota. Mereka membantu dari luar Tim Sukses atau menjadi tangan panjang Tim Sukses dalam memperoleh suara. Apapun alasannya dukungan tersebut bertentangan dengan “netralitas PNS” sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 dan peraturan terkait lainnya. Ketidaknetralan PNS dalam memberikan dukungan kepada calon Walikota/ Wakil Walikota dengan berbagai motif, diantaranya motif ekonomi, motif sosial, motif budaya, motif etika, motif intimidasi, motif nepotisme, motif karier, dan motif balas budi. Di samping itu tidak menggunakan asas bebas dan jujur yang merupakan bagian asas luber dan jujur.
2. Menurut perspektif fiqh siyasah, PNS Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung yang tidak netral pada Pemilukada Kota Bandar Lampung tahun 2015 telah melanggar apa yang disumpahkan yakni tidak mentaati undang-undang yang

ditetapkan oleh pemerintah. Ini artinya ketidaknetralan PNS Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung telah berlawanan dengan ketentuan dalam Islam. Hal ini disebabkan karena sumpah (*al-qasam*) yang diucapkannya telah diingkarinya. Ungkapan *al-qasam* pada sumpah PNS di atas (ungkapan Demi Allah) merupakan term yang sama pada *al-qasam* dalam perspektif Islam, seperti ungkapan “*uqsimu bi Allah*” (saya bersumpah dengan nama Allah).

B. Saran

Setelah penulis mencermati dan menganalisis serta menarik kesimpulan, maka guna melengkapi hasil penelitian ini penulis memberikan saran dan masukan dengan data-data temuan penelitian, yaitu sebagai berikut:

1. Kepada Panwaslu agar bekerjasama dengan Pemerintah Kota gencar mensosialisasikan netralitas terutama menjelang Pemilu, Pemilukada. Begitu juga bagi pejabat Kecamatan Teluk Betung Selatan khususnya agar melakukan penegakan hukum terhadap oknum PNS yang melanggar disiplin pegawai yang berkaitan dengan Pemilukada Kota Bandar Lampung, sehingga netralitas PNS terjamin terselenggara.
2. Hukum Islam secara umum sebenarnya memiliki keistimewaan, karena didalamnya terdapat jalan keluar yang mudah dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul. Seiring dengan kemajuan zaman dan sebagai agama *rahmatallila'lamin*, maka nilai-nilai Islam perlu dimasukkan ke dalam hukum positif, sehingga

penerapannya dalam diberlakukan di lingkungan masyarakat, khususnya masyarakat muslim terkait dengan netralitas PNS pada Pemilu dapat diterapkan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Islam.

3. Civitas akademik di Perguruan Tinggi Islam, khususnya fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung, agar secara aktif dan berkala melakukan penelitian-penelitian mengenai kajian-kajian hukum, baik hukum Islam maupun hukum positif. Keberadaan penelitian dimaksudkan untuk memperoleh data-data empiris dari penerapan hukum yang sesuai dengan syari'at Islam, sehingga data-data tersebut dapat berfungsi sebagai media untuk pengetahuan masyarakat pada umumnya.



C. Penutup

Sebagai kata akhir penulis mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT. yang telah melimpahkan Rahmat, Taufiq dan Inayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi ini, walaupun terdapat hambatan dan kesulitan namun dengan segenap tenaga dan pikiran yang penulis curahkan akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan ini. Terima kasih kepada semua yang telah membantu dan memberi dukungan serta semangat untuk segera menyelesaikan penulisan skripsi yang sederhana ini.

Tentu saja dalam penyusunan penulisan ini, penulis menyadari akan adanya kekurangan yang jauh dari kesempurnaan, hal ini karena penulis masih dalam tahap belajar dan masih harus lebih banyak lagi menggali ilmu pengetahuan, oleh karena itu penulis ingin

menyampaikan permohonan maaf bila terdapat kekurangan ataupun kekeliruan, baik dalam penulisan, ejaan ataupun peletakan posisi kerangka penulisan skripsi ini.

Kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan demi perbaikan penulisan karya-karya ilmiah selanjutnya. Akhirnya hanya kepada Allah SWT. penulis memohon ampun, dan kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini penulis ucapkan terima kasih. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat. Amin Ya Robbal 'Alamin.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Faisal, *HukumKepegawaian Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2011.
- Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sultaniyyah Wu Ul-Wilayah Ad-Diniyyah*, Beirut: al-Maktab al-Islami, 1416, Jilid II.
- al-Mubarak, Muhammad, *SistemPemerintahdalamPerspektif Islam*, Solo: PustakaMatiq, 2005.
- al-Nabhani, Taqiyudin, *SistemPemerintah Islam*, BangilJatim: Al-Izzah, 2006.
- an-Nabhani, Taqiyuddin, *Ad-Dustur Aw Al-Asbab Al-MujibahLuhu*, (Terjemah), Beirut: DarulUlum, 2009, cet. Ke-2.
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008, Edisi Revisi III Cet. Ke-4.
- Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum*, Jakarta: Prenada Media group, 2007, Cet. Ke-3.
- Az-Zuhaili, Wahbah, *Fiqh Islam WaAdillatuhujilid 8*, Jakarta: GemaInsani, 2011.
- , *TafsirMunir Fi aqidahWasyariahWalMinha*, Beirut: Darul Al-Fikri Al-Ma'sir, tt., jus 23.
- BadanPusatStatistik Kota Bandar Lampung, *Kota Bandar Lampung dalamAngka 2017*, Lampung: BPS Kota Bandar Lampung, 2017.
- Chaidir,Ellydar, *SistemPemerintahan Negara Republik Indonesia PascaPerubahanUndang-UndangDasar 1945*, Yogyakarta: Total Media, 2008.
- Chodjim, Achmad, *MembangunSurga*, Jakarta: SerambiIlmuSemesta, 2004.
- Dawwabah, Asyraf Muhammad, *MeneladaniKeunggulanBisnisRasulullah*, Semarang: PustakaNuun, 2006.
- Departemen Agama RI., *al-Qur'an danTerjemahnya*, Bandung: CV. Diponegoro, 2005.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2007, Cet. Ke-9, Edisi Ke-2.

Esposito, John L., *Islam Kekuasaan Pemerintah, Doktrin Imam dan Realitas Sosial*, Jakarta: Inisiasi Press, 2000.

Faris, Muhammad Abdul Qadir Abu, *Sistem Politik Islam*, Jakarta: Robbani Press, 1999.

H. Nainggolan, *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, Jakarta: PT. Pertja, 2007.

H. Purba, L. A., *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2010.

H.A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: Kencana, 2003.

Hadjar, Ibnu, *Dasar-Dasar Metodologi Pembahasan Kualitatif dalam Pendidikan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.

Hadjon, Philipus M. (et.al.), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.

Hamka, *Lembaga Hidup*, Jakarta: Pustaka Panjimas, 2006.

Hartini, Sri, dkk, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

-----, *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Vol 3 No.3, 2014.

-----, *Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)*, *Jurnal Dinamika Hukum*, *Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto*, Vol. 9 Nomor 3, September 2009.

<http://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/inright/article/viewFile/1273/1101>.

<http://repository.radenintan.ac.id/2477/1/SKRIPSI.pdf>.

<https://www.hidayatullah.com/kajian/gaya-hidup-muslim/read/2017/01/04/109128/109128.html>.

Ibrahim, M. Saad, *Metodologi Penelitian Hukum Islam*, Malang: Universitas Islam Negeri, 2006.

- Iqbal, Muhammad, *FiqhSiyasahKontekstualisasiDoktrinPolitik*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Kartono, Kartini, *PengantarMetodologiRisetSosial*, Bandung: Mandar Maju, 2006, Cet. Ke-7.
- Khaldun, Ibnu, *Mukaddimah Ibnu Khaldun*, Jakarta: Pustaka Al-Kutsar, 2010, Penerjemah Tim Pustaka Al Kautsar.
- Mardalis, *MetodePenelitianSuatuPendekatan Proposal*, Jakarta: Bumi Aksara, 2004, Cet. Ke-7.
- Moleong, Lexy J., *MetodologiPenelitianKualitatif*, Bandung: RemajaRosdakarya, 2005, Cet. Ke-X.
- Muchsan, *HukumKepegawaian*, Jakarta: BinaAksara, 2002, EdisiRevisi.
- Muhadjir, Noeng, *MetodologiPenelitianKualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasih, 1998, Cet. Ke-VII.
- Muhammed, *SistemPolitikDalamPemerintahan Islam*, Surabaya: BianaIlmu, 2003.
- Nasution, Harun, *Islam DitinjaudariBerbagaiAspek*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2003, jilid I, cet. ke-8.
- Pujiono, Maria M. MinarsihdanAndi Tri H., PengaruhEffkacyKemampuanDiriKompetensiKerjadanMotivasiKerjaTerhadapKesempatanKerjadengan Placement TessebagaiVariabel Intervening, *Journal Management*, Volume 2 No. 2, Maret 2016.
- Pulungan, Sayuti, *FiqhSiyasah: Ajaran, SejarahdanPemikiran*, Jakarta: Raja GrafindoPersada, 1997.
- PusatBahasaDepartemenPendidikanNasional, *KamusBesarBahasa Indonesia*, Jakarta: BalaiPustaka, 2008.
- Robbins, Stephen P., *PerilakuOrganisasi*, Jakarta: SalembaEmpat, 2008, Edisi 12.
- S.F. MarbundanMahfud M. D, *Pokok-PokokHukumAdministrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2007.
- S.F. Marbun, *ReformasiHukum Tata Negara, NetralitasPegawaiNegeriDalamKehidupanPolitik Di Indonesia*, Yogyakarta: FakultasHukumUniversitas Islam Indonesia, 1998.

Sajadzali, Munawir, *Islam dan Tata Negara*, Jakarta: UI Press, 2011.

Samuddin, Rapung, *Fikh Demokrasi: Mengungkap Kekeliruan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik*, Jakarta: Gozian Press, 2010.

Saifuddin Prospek Hukum Islam dalam Sistem Hukum Indonesia, Jurnal Al-adalah Vol. 14, Nomor 02, 2017 (Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga) h. 466 (Online), tersedia di (April 2019) <http://ejournal.Radenintan.ac.id/index.php/adalah/article/view/2516/2396>

Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Bandung: Refika Aditama, 2013.

Shiddqi, Nourouzzaman, *Syiah dan Khawarij dalam Perspektif Sejarah*, Yogyakarta: PLP3M, 2005.

Shihab, M. Quraish, *Tafsir Al-Misbah (Pesanan Kesan Keserasian al-Qur'an)*, Jakarta: Lentera Hati, 2004, Volume I, cet. Ke-2.

Soerkanto, Soejono, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

Songgono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.

Sudjana, Nana dan Ahwal Kusuma, *Proposal Penelitian di Perguruan Tinggi*, Bandung: Sinar Baru Algesindo, 2000.

Syalabi, A., *Sejarah Peradaban Islam*, Jakarta: Al Husna Rizka, 1997, jilid 1.

Syarif, Mujur Ibnu dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Doktrin Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008, Edisi ke-1.

Tabari, Abu Jakfar Muhammad ibn Jarir, *Tarikh al-Rasul wa al-Muluk*, Beirut: Dar al-Fikr, 1992, Jilid 2.

Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.

- Triatmojo, Sudibyo, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, Cet. Ke-1.
- Watt, W. Montgomery, *Pergolakan Pemikiran Politik Islam* (terjemah), Jakarta: Beunebi Cipta, 2007.
- Yahya, Ridwan, *Kepimpinandalam Al-Quran*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2009.
- Yamin, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kabupaten Takalar*, Makasar: Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, 2012.
- Yusuf, Ahmad Muhammad, *Ensiklopedi Tematis Ayat al-Qur'an & Hadist*, Jilid 4, Jakarta: Widya Cahaya, 2009.
- Zahroh, Iman Muhamad Abu, *Aliran Politik dan Aqidah Dalam Islam* (terjemah), Jakarta: Logos Publishing House, 1996.
- Zulum, Asy-Syaikh Abdul Qadimi, *Nizham al-Hukum Fi al-Islam*, Beirut: Darul Ulum, 2002, Cet. Ke-VI.

KERANGKA INTERVIEW

(Informan Pihak Kecamatan dan Masyarakat)

- 
1. Sejak tahun berapa pembentukan Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung?
 2. Bagaimana Proses pemekaran Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung?
 3. Siapa saja yang turut serta pembentukan pemekaran Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung?
 4. Apa yang menjadi latar belakang pembentukan Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung?
 5. Bagaimana perkembangan Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung ini sejak berdirinya hingga sekarang ?
 6. Apakah kondisi sarana prasarana yang ada sudah baik?
 7. Bagaimana keadaan ekonomi dan pendidikan masyarakat Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung?
 8. Bagaimana tingkatan keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan politik, khususnya pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung?
 9. Apakah ada oknum Kecamatan yang meminta untuk memilih salah satu calon kepala daerah pada pemilihan kepala daerah kota Bandar Lampung?
 10. Apakah masyarakat yang berstatus ASN ikutserta dalam kegiatan politik, khususnya pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung?
 11. Bagaimana Sikap ASN di Kecamatan Teluk Betung Selatan pada pemilihan kepala Daerah Kota Bandar Lampung?
 12. Apakah di Kecamatan Teluk Betung Selatan ada tim sukses dari salah satu calon Kepala Daerah Kota Bandar Lampung yang berstatus sebagai ASN?

KERANGKA INTERVIEW

(Informan Oknum ASN di Kecamatan)

1. Apakah saudara mengikuti kegiatan politik, khususnya dalam pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung?
2. Apakah pimpinan/ atasan saudara memerintahkan untuk ikut serta dalam mendukung salah satu calon pada pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung?
3. Adakah paksaan dari pimpinan/ atasan untuk memilih salah satu pasangan calon kepala daerah pada pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung?
4. Apakah motif atau alasan saudara ikut serta dalam mendukung salah satu calon dalam pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung?
5. Apasaja upaya yang saudara lakukan dalam mendukung salah satu calon pada pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung?
6. Apakah saudara ikut serta dalam Tim Kemenangan salah satu calon pada pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung?

KERANGKA DOKUMENTASI

1. Sejarah singkat berdirinya Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.
2. Sarana dan prasarana Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.
3. Struktur Organisasi Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.
4. Jumlah penduduk Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.
5. Jumlah penduduk Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung berdasarkan usia, tingkat pendidikan, agama, dan tingkat ekonomi.
6. Jumlah ASN Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.
7. Jumlah mata pilih masyarakat di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.



KERANGKA OBSERVASI

1. Kegiatan Keagamaan masyarakat Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.
2. Kegiatan politik masyarakat Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.
3. Kegiatan politik dan kampanye calon kepala daerah di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.
4. Rutinitas ASN di Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung.
5. Keikutsertaan ASN Kecamatan Teluk Betung Selatan Bandar Lampung pada Pemilu Kepala Daerah Kota Bandar Lampung.



